



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

TESIS DOCTORAL

**Análisis de políticas públicas en educación básica de
personas jóvenes y adultas. Un caso comparativo entre
México y Brasil**

Autor
Raúl Valdés Coterá

Director
Pedro Flores-Crespo

Diciembre de 2012

Índice

Introducción	7
---------------------	---

Capítulo I Planteamiento del problema

Desatención pública	12
Deserción escolar	15
Implementación: la salida estrecha	17
La presión por una educación pertinente que responda a las demandas de la población	18
<i>El derecho a la educación</i>	18
<i>Falta de cumplimiento de las metas internacionales</i>	20
<i>La pobreza y la necesidad de competencias laborales</i>	24
<i>Activación del aprendizaje a lo largo de la vida como elemento organizador de la educación</i>	25
Revisión de literatura	31
<i>Análisis comparado de política pública o educativa</i>	34
<i>Políticas públicas de EPJA</i>	40
<i>Informes analíticos internacionales</i>	44
Consideraciones	47

Capítulo II Metodología de investigación

Planteamiento del problema	49
Objetivos de la investigación	51
<i>Objetivo general</i>	51
<i>Objetivos específicos</i>	51
Preguntas de investigación	51
Tipo de estudio	52
<i>Cualitativo: de interpretación en ambientes naturales</i>	52

<i>Exploratorio</i>	53
<i>Inductivo y recurrente</i>	53
<i>Análisis comparado</i>	54
<i>Enfoques híbridos o de Sintetizadores</i>	55
Técnicas de obtención de datos	55
Selección de informantes	56
Validación del instrumento	57
Análisis de información	61
<i>Creencias</i>	62
<i>Condicionantes</i>	63
<i>Recursos</i>	64
<i>Cooperación</i>	65
Primeros hallazgos	66
<i>Entre el dicho y el hecho</i>	66
<i>Cooperación entre los actores</i>	66
<i>Falta de recursos</i>	67
<i>Acreditación</i>	67
<i>Bajos niveles de participación</i>	68
Entrevistas en terreno	68
Códigos de identificación por informante	68

Capítulo III El análisis de la implementación de políticas públicas a partir de las redes de política y, en particular del marco de coaliciones promotoras

Políticas públicas	71
Implementación	73
<i>Enfoque de arriba hacia abajo</i>	74
<i>El enfoque de abajo hacia arriba</i>	75
<i>El enfoque de síntesis</i>	77
Redes de política como fundamento	80
Marco de las coaliciones promotoras (MCP)	84

<i>Antecedentes</i>	84
<i>Fundamentos</i>	85
<i>El subsistema</i>	89
<i>Actores del subsistema</i>	91
<i>Coaliciones promotoras</i>	92
<i>Sistema de creencias</i>	95
<i>Recursos</i>	97
Cambio en las políticas en el marco de las coaliciones promotoras	99
<i>Premisas para una teoría del cambio en las políticas</i>	101
<i>Aprendizaje orientado a las políticas</i>	102
Consideraciones	104

Capítulo IV Marco conceptual

Eventos externos al subsistema	107
<i>Dos líderes regionales</i>	107
<i>La organización del Sistema Educativo Nacional</i>	112
<i>La descentralización durante la década de los noventa</i>	114
La Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)	116
<i>Historia, valores socioculturales fundamentales y estructura social</i>	116
<i>El nuevo siglo en Brasil</i>	123
<i>El nuevo siglo en México</i>	134
Las intenciones y los resultados observables	144
<i>Legislación y reglamentos en Brasil</i>	144
<i>Legislación y reglamentos en México</i>	146
<i>Organismos responsables de la implementación</i>	149
<i>Programas de gobierno</i>	160
<i>Profesores, docentes, facilitadores</i>	169
<i>Participación de educandos en los programas de EPJA</i>	176
<i>El financiamiento y su distribución</i>	187
Consideraciones	199

Capítulo V Los actores del subsistema de políticas

Análisis sobre los actores de la red de política en Brasil	204
<i>Actores del subsistema y sus recursos</i>	206
<i>Principales creencias</i>	210
<i>Cooperación entre los actores</i>	214
<i>Cambios en la cooperación a través del tiempo</i>	220
<i>Coaliciones promotoras</i>	223
Análisis sobre los actores de la red de política en México	225
<i>Actores del subsistema y sus recursos</i>	226
<i>Principales creencias</i>	228
<i>Coordinación entre los actores</i>	233
<i>Frágil cooperación</i>	235
<i>Coaliciones promotoras</i>	237
Análisis y discusión	240
<i>Niveles de cooperación</i>	241
<i>La barrera de los recursos</i>	242
<i>Un nuevo enfoque</i>	244
Consideraciones	245

Consideraciones finales

Principales hallazgos	245
Algunos pendientes	260

Referencias bibliográficas 261

Anexo 1 274

Introducción

La educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) tiene una larga historia de creatividad, dinamismo y prácticas en la historia de los pueblos latinoamericanos. Se identifica comúnmente con las actividades orientadas a subsanar las desventajas educativas, sociales, económicas y culturales de la población de 15 años o más que no ha terminado la educación básica o que busca elevar sus competencias para acceder a las demandas laborales, de ciudadanía y de desarrollo en general. A pesar de su importancia, enfrenta obstáculos como la desatención pública, la deserción escolar o la deficiente implementación, que han impedido el desarrollo de todo su potencial, quedando así sin acceso a formación millones de personas, principalmente las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Esto evidencia las dificultades de la EPJA para responder, en términos de cobertura, calidad y equidad, a las demandas políticas que le fueron confiadas.

En la presente investigación se estudia, a partir de un análisis comparado entre Brasil y México, la implementación de las políticas públicas de la educación básica de personas jóvenes y adultas a través de sus principales programas en los primeros diez años del presente siglo.

Para la investigación se seleccionó una metodología de tipo cualitativo, de carácter exploratorio y de análisis comparado entre ambos países. Como marco teórico se utilizan las redes de política, y dentro de éstas, el marco de coaliciones promotoras de Paul A.

Sabatier (1988), dado que presta especial atención al papel de las ideas de los distintos actores que participan en el proceso.

Los aspectos desarrollados en los cinco capítulos permiten analizar cómo las políticas de EPJA se han puesto en práctica, cómo han cambiado durante la última década y qué bases han sentado entre la red de actores para su desarrollo en los próximos años.

En el primer capítulo se presenta el planteamiento del problema y se definen algunos de los principales obstáculos que enfrenta la EPJA, tales como la desatención pública, la deserción escolar y la deficiente implementación. Se muestran también algunos factores que ponen bajo sospecha las acciones realizadas en los últimos años en Brasil y México, entre las que se encuentran el fortalecimiento del derecho a la educación, el cumplimiento de las metas internacionales, la pobreza y la necesidad de mano de obra calificada; y, por último, la activación del aprendizaje a lo largo de la vida como elemento organizador de la educación.

Posteriormente se muestra la producción de investigación relacionada al tema a través de la revisión de la literatura, explicitando la poca referencia que existe a la implementación de las políticas, y menos aún, al análisis desde la perspectiva de la multiplicidad de actores.

En el segundo capítulo se presenta el planteamiento del problema y, a partir de éste, las preguntas de investigación y los objetivos que guían el trabajo. Posteriormente se exponen las ventajas y limitaciones de haber seleccionado un estudio de tipo cualitativo, de carácter exploratorio y de análisis comparado entre dos países, así como las técnicas utilizadas para la obtención de la información. En seguida se expone un ejercicio de

validación (entrevistas piloto) que permitió definir las categorías de análisis, detectar nuevas variables y temas de análisis y afinar las preguntas de investigación originalmente planteadas. Finalmente, se exponen observaciones preliminares del piloteo de las entrevistas y se presentan tablas con los códigos de identificación por informante utilizadas para el resto de las entrevistas.

En las primeras páginas del capítulo tres se hace una breve descripción de la evolución de los estudios de políticas públicas y del lugar preponderante que ha ocupado el análisis de la implementación en los últimos años. Se estudia posteriormente la evolución y utilización de las redes de política como herramienta de análisis para la implementación, y dentro de éstas, el marco de las coaliciones promotoras de Paul A. Sabatier (1988), que fue el marco teórico elegido para explicar el cambio en las políticas públicas. En este mismo capítulo se establecen los alcances de la utilización de estos modelos de análisis, sus fortalezas y limitantes para la presente investigación.

El capítulo cuatro muestra el marco contextual de la EPJA en Brasil y México de manera entrelazada con la intención de entender con mayor claridad las fuerzas nacionales y transnacionales que influyen en estas sociedades, y particularmente en el subsistema de la EPJA; ello con el propósito de contar con mejores elementos para identificar las principales acciones de implementación durante la última década. El capítulo está dividido en cuatro secciones: la primera presenta lo que Sabatier (1998) define como los eventos externos al subsistema, es decir, un panorama general de cada país y de sus sistemas educativos en específico. En la segunda sección se hace un breve recorrido histórico del desarrollo de la EPJA durante el siglo pasado y la primera década del presente. La tercera muestra el conjunto de acciones que han transformado las intenciones en resultados observables

(Aguilar, 1993); allí se describe la legislación y el proceso de implementación de políticas a través de la revisión de las principales instituciones y programas. En la última sección se describe la situación de los docentes, la participación de los educandos y los recursos financieros que se invierten en la EPJA. Por último, se delinean las principales condicionantes para la implementación de EPJA de acuerdo a los hallazgos de la investigación empírica en los países estudiados.

El capítulo cinco analiza las acciones de implementación de EPJA desde la posible red de políticas y el marco de coaliciones promotoras. Este capítulo se divide en cuatro secciones: la primera describe a los principales actores que participan en la implementación de las políticas de EPJA en ambos países, considerando las creencias, recursos y niveles de cooperación que sostienen con otros actores. A través de esta descripción se analiza la existencia de redes de política y la posible formación de coaliciones promotoras en el subsistema, considerando a los actores que comparten las mismas creencias centrales de política y que sostienen niveles de cooperación no triviales, así como la posición de las redes frente a estas creencias. Por último, se presenta la discusión y conclusiones sobre los aportes del marco de coaliciones promotoras de Sabatier a las políticas de EPJA.

En la sección de consideraciones finales se destacan los principales aportes y hallazgos de la investigación, así como los aspectos pendientes que de ésta se derivan.

Capítulo I Planteamiento del problema

La política de educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en América Latina se orienta a subsanar las desventajas educativas, sociales, económicas y culturales de la población de 15 años o más que no ha terminado la educación básica, o que busca elevar sus competencias básicas para acceder a las demandas laborales, de ciudadanía y de desarrollo en general. Esta política enfrenta ciertos obstáculos que no le han permitido desarrollar todo su potencial, por lo que este trabajo busca estudiar y comprender estos obstáculos, a partir de la comparación entre dos países latinoamericanos, México y Brasil, y discutir posibles mejoras en el campo de análisis de política de EPJA.¹

Ambos países confrontan sus propias fortalezas y debilidades y evidencian sus dificultades para responder, en términos de cobertura, calidad y equidad, a las demandas políticas que les fueron confiadas. A pesar de que muchos otros actores realizan acciones en el campo de la EPJA a nivel federal, estatal y municipal, los programas operados por los gobiernos son los de mayor cobertura y participación, y es en éstos donde se centra la investigación.

¹ Para la presente investigación, la Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) considera los cursos de alfabetización y los primeros nueve años de educación fundamental impartidos por el Estado a la población de 15 años y más.

Desatención pública

En todos los países de la región las constituciones políticas y/o las leyes generales de educación, aseguran a todas las personas el acceso a una educación básica, gratuita y de calidad (Tomasevsky, 2006). Existe, sin embargo, la idea de que este derecho está destinado a la población infantil (Torres R., 2006) y esto se ve reflejado en los importantes avances logrados durante las últimas décadas en el acceso a la educación básica en la región, alcanzando en México niveles de 98.5% y en Brasil de 97%. Los principales destinatarios fueron los niños de entre 7 y 14 años, y se dejó fuera de las políticas a la población joven y adulta (Di Pierro, 2008).²

Esta desatención pública para hacer de la educación de adultos una prioridad y un compromiso, reflejada en las agendas gubernamentales, ha sido atribuida a que esta modalidad educativa busca atender a aquella población en desventaja, de alta vulnerabilidad, afectada por la pobreza y la exclusión, y que queda subordinada en múltiples aspectos, condición que le impide exigir la atención y la priorización de sus demandas por parte del Estado (Torres C., 1995). Como refiere Rivero (1993, citado en Schmelkes, 2008), se ha comprobado que no existe una demanda social real por educación de adultos, que es una población caracterizada por su invisibilidad y debilidad política, con nula o poca capacidad para plantear sus exigencias. A pesar de la variedad de los argumentos que justifican la importancia de la educación de adultos en la creación de sociedades más democráticas, pacíficas, productivas, saludables y sostenibles (UIL, 2010),

² Baste considerar el enfoque centrado en la educación básica infantil de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o de la iniciativa de Educación para Todos (EPT).

los responsables políticos parecen no estar convencidos de la importancia y el significado de ésta; esto puede constatarse al revisar las tasas de financiamiento a esta modalidad en Brasil y México, las cuales son menores a 1% del presupuesto otorgado al sector educación, manteniendo tasas de participación de entre 4 y 7% de la población meta.³

La política de EPJA parece que se mueve por una inercia natural. Esta inacción, como parte de una política, ha afectado a grandes grupos de la población adulta. En América Latina y el Caribe existen 35 millones de personas que no saben leer ni escribir, 88 millones no han concluido la educación primaria y aproximadamente el 60% de la población de 15 años y más no cuenta con educación básica completa (OREALC, 2010).⁴ Los 13.9 millones de brasileños y 5.3 millones de mexicanos que no saben leer ni escribir representan poco más de 50% del analfabetismo en la región latinoamericana. Brasil, con 9.62% de analfabetismo, es el octavo país con los mayores índices de población no alfabetizada en el planeta.⁵

En relación con los niveles de escolarización, poco menos de la mitad de la población mayor de 15 años, 64.7 millones en Brasil y 31.5 millones en México, no cuenta con educación básica terminada, y a pesar de los aparentes esfuerzos en ambos gobiernos, esta cifra se ha mantenido constante, en números absolutos, durante los últimos diez años, con una pequeña disminución de 5% en el caso de México.

³ La población meta es el número de personas igual o mayores a 15 años que no cuentan con educación fundamental (nueve años).

⁴ En este caso educación básica completa significa la terminación de secundaria (9 años). De acuerdo a la nomenclatura internacional, ISCED, UNESCO-UIS (1987) se refiere a una certificación de nivel CINE 3.

⁵ Los datos son de 2010, ya que para Brasil son los últimos disponibles.

Si consideramos, con base en las leyes de educación de Brasil y México, al número de personas de 15 años y más sin educación básica como la principal población objetivo de la EPJA, podremos comprobar los bajos niveles de atención en ambos países a través de sus programas gubernamentales, lo cual deja en duda la provisión de este derecho constitucional (ver Tabla 1.1).

Tabla 1.1 Cifras en millones y en porcentaje de EPJA en ambos países

	Brasil	México
Población total (millones)	192	112
Personas de 15 años y más (millones)	139	79
Porcentaje	67	68
Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir (millones)	13.9	5.3
Porcentaje con relación al total	9.6	6.7
Personas de 15 años y más sin educación básica (millones)	64.7	31.5
Porcentaje con relación al total	34	28
Porcentaje con relación a la población de 15 años y mas	46	40
Porcentaje con relación al no. de personas en la educación formal	150	100
Personas atendidas en los programas de EPJA (millones)	2.8	2.4
Porcentaje con relación a la posible demanda	4.3	7.5
Personas que concluyen la educación básica en EPJA (millones)	.5 ⁷	.35
Porcentaje en relación a la posible demanda ⁶	0.8	1

Elaboración propia. Fuente: INEA/SECAD (2009).

⁶ La posible demanda se refiere al número de personas jóvenes y adultas que no tienen nueve años de educación fundamental

⁷ Dato aproximado obtenido en entrevista con autoridades del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil.

El elevado número de jóvenes y adultos sin educación básica, y su poca participación en la EPJA, es la consecuencia de un fenómeno histórico que ha arrastrado el sistema educativo de ambos países en su conjunto y que hoy enfrenta una particular situación. Se trata, por un lado, del abandono prematuro de la educación formal de una gran cantidad de jóvenes (deserción escolar), y por el otro, de la poca efectividad de los programas de educación básica de adultos.

Deserción escolar

La deserción escolar ha incrementado el déficit educativo; este rezago es una consecuencia de la incapacidad de la educación formal de interesar y retener a los jóvenes, principalmente aquellos de escasos recursos. Pero más allá de la instrumentación educativa, se pone en evidencia la precaria situación de estos jóvenes para enfrentar los problemas de la vida cotidiana, quienes finalmente terminan encontrando empleos precarios de bajos salarios. Al respecto dice Muñoz:

El rezago escolar no puede ser evitado y abatido sólo mediante la instrumentación de políticas administradas por diferentes dependencias del sector educativo ya que éstas no pueden contrarrestar del todo los efectos de la pobreza, ni la precariedad en las condiciones de salud y nutrición. Por tanto, para evitar el rezago es necesario implementar diversos programas que pongan en juego los recursos que tiene el Estado (2009:12).

Evidentemente a este complejo y multi-causal fenómeno no le han resultado suficientes hasta hoy los recursos del Estado. Según una investigación de UNESCO-OREALC (2010) en la región latinoamericana, más de la mitad de los jóvenes abandonan la escuela

buscando trabajo y acceso a recursos, pero también lo hacen por la experiencia de fracaso y estigmatización dentro de la escuela, por una visión devaluada de sus capacidades y por la brecha entre lo que la escuela ofrece y sus expectativas, condiciones o modos de vida.

Esta situación ha implicado involucrar diferentes sectores de gobierno a nivel central y local, así como instancias de la sociedad civil y del sector privado, pero también se ha intentado identificar factores de riesgo y factores protectores de la deserción escolar a nivel personal y familiar, en las escuelas y en el nivel macro, es decir, en el sistema social (OREALC, 2010).

Al interrumpir la trayectoria educativa escolarizada se incrementa la población que se integra a la EPJA, generando un rezago escolar muy difícil de atender (Latapí, 1987; Hernández, 2004; Schmelkes, 2007), porque el abandono de la escuela está marcado por una serie de eventos que en ocasiones etiquetan y desempoderan a los jóvenes; además de no lograr los aprendizajes fundamentales, estos jóvenes muchas veces quedan “vacunados” contra la escuela, lo que les impide volver a atender procesos de aprendizaje, perdiendo su sentido y propósito de pertenencia (OREALC, 2010). Es decir, la interrupción de los estudios actúa sobre la capacidad de las personas para intentar salir adelante.

En Brasil, por ejemplo, tan sólo 51% de los niños que entran a primaria culminan el 9° grado de educación fundamental (Ireland, 2007). En México, en 2010, 630 mil jóvenes abandonaron la secundaria y en el mismo periodo se certificaron en ese nivel 356 mil educandos, permaneciendo un rezago escolar de 274 mil (43%) (Martínez, 2011). Es decir, el número de personas que se integra a la EPJA por deserción escolar resulta mayor que el que esta modalidad educativa certifica a través de sus programas.

Implementación: la salida estrecha

Al realizarse intentos reiterados por ofrecer educación básica a través de la EPJA y obtener resultados magros, se justifica pensar que la puesta en marcha de las políticas o programas orientados a brindar oportunidades de formación a la población no ha sido del todo exitosa. No es motivo de extrañar que esta baja atención y certificación tenga como trasfondo un deficitario proceso de implementación de las políticas (Haddad, 2008; Hernández, 2008; FLACSO, 2008; Torres R., 2009).

Con relación a los niveles de atención a la población, las evaluaciones diagnósticas de los programas en ambos países, realizadas por organismos especializados independientes acerca de la implementación de los programas de EPJA,⁸ así como la síntesis del informe regional preparado para CONFINTEA VI (Torres, R., 2009), y la Matriz Regional de Monitoreo e Implementación para el Marco de Acción de Belém (UIL, 2011), muestran que esta modalidad se ha caracterizado por programas con escasa supervisión, monitoreo o evaluación; docentes y facilitadores mal formados; un alto índice de retroceso (personas que se olvidan de leer por falta de aplicación de lo aprendido); inadecuadas condiciones físicas de los lugares en los que estos cursos operan regularmente y poca o nula contribución a la mejora de vida de las comunidades.

Sin embargo, pareciera que estas evaluaciones y reportes a los programas no han detonado, hasta hoy, los cambios necesarios para una mejor implementación y más bien responden al cumplimiento de demandas administrativas o de simulación (Di Pierro, 2008).

⁸Para Brasil: UNESCO, 2004; Abramovay y Andrade, 2006. Para México: OCDE, 2004; FLACSO, 2007 y Ahumada Lobo y Asociados, 2008.

Por tanto, parece claro que no basta con detener el flujo de jóvenes que abandona el sistema escolar, sino que es necesario incrementar los niveles de atención y certificación de la población.

La presión por una educación pertinente que responda a las demandas de la población

De acuerdo con el Informe Mundial de Aprendizaje y Educación de Adultos (GRALE por sus siglas en inglés), la EPJA en la región América Latina y el Caribe ha ganado mayor visibilidad en materia de política. La mayoría de los países ha mejorado leyes y políticas respecto al derecho a la educación gratuita, y a la diversidad cultural y lingüística (UIL, 2008). A pesar de este importante avance en materia legislativa, existe una serie de factores internos y externos al subsistema que evidencian las pocas acciones orientadas a atender a dicha población. Entre los principales factores se encuentran el derecho a la educación, la falta de cumplimiento de las metas internacionales, la pobreza y la necesidad de mayores competencias laborales, y el aprendizaje a lo largo de la vida, que se explican a continuación.

El derecho a la educación

El marco jurídico, el cual se entiende como las leyes de educación y reglamentos de la EPJA, no parece haber asegurado por sí solo la educación permanente y pertinente para todas las personas. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la educación impone tres niveles de obligación a los gobiernos, de acuerdo a la primera relatora especial de la ONU, Katarina Tomasevsky (2006): respetar, proteger y cumplir (facilitar y proveer)

cada una de sus “características esenciales” (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad).

En general, las condiciones de insuficiencia en la provisión no permiten la concreción del derecho a la educación (Caruso y Ruiz, en Caruso *et al.*, 2008), que trasciende al acceso de niños y niñas a la escuela. Como refiere la UNESCO:

La educación es un derecho humano fundamental y ocupa una posición central en los Derechos Humanos, ya que es un derecho en sí mismo, e indispensable para el ejercicio de todos los otros derechos humanos. Como un derecho de empoderamiento, la educación es el vehículo principal por el cual los niños, jóvenes y adultos marginados pueden salir de la pobreza, y obtener los medios para participar plenamente en sus comunidades (UIL, 2012:1).

Han sido las redes, organizaciones, asociaciones y actores en general, los que empiezan a hacer una demanda explícita de la exigencia de su derecho. En Brasil, por ejemplo, ya se han presentado demandas jurídicas a las municipalidades por su incumplimiento al acceso a la educación de adultos.

Al ser reconocida como un derecho legal, cuyo cumplimiento puede reclamarse ante los tribunales, la formación básica de jóvenes adultos será accesible en todas partes, y ese aumento general del nivel de los saberes se convertirá en una poderosa palanca de desarrollo y de mejora de la calidad de la vida (Belanger, en UIL, 2010).

Al respecto, la campaña por el derecho a la educación, junto con algunos especialistas (Mauch, 2005; Torres R., 2009), avanzan un paso más en el tema y afirman que el derecho a la educación no puede seguir siendo entendido como el derecho a tener

acceso al sistema escolar y a completar eventualmente cierto número de años de escuela, sino que implica esencialmente el derecho a aprender, y a hacerlo a lo largo de la vida.

Carneiro (2011) propone que el nuevo contrato social deberá radicar en la combinación de la educación como un derecho y el aprendizaje como un deber de todo ciudadano. Este enfoque amplio tiene profundas implicaciones para el proceso de implementación.

Falta de cumplimiento de las metas internacionales

Ante las demandas internacionales para mejorar la educación de la población adulta, se puede observar la incapacidad de los gobiernos para cumplir los acuerdos asumidos. Tanto Brasil como México son países miembros del grupo de los E-9⁹ formado durante el Foro Mundial de Educación de Dakar, en el año 2000, que reúne a los países en desarrollo con mayor población. A partir de dicho Foro se elaboró el Índice de Desarrollo de Educación para Todos (IDE por sus siglas en inglés) para evaluar el sistema de educación de un país en relación a las metas de EPT (Educación para Todos).¹⁰

De acuerdo con el Reporte Mundial de Monitoreo 2009 (GMR por sus siglas en inglés) de Educación para Todos (EPT), México tiene un IDE de 0.929 y Brasil de 0.908, y al parecer, ambos países podrán alcanzar la meta 4 de EPT que prescribirá en 2015 y que refiere a la reducción del analfabetismo adulto a la mitad. Para México la meta significa

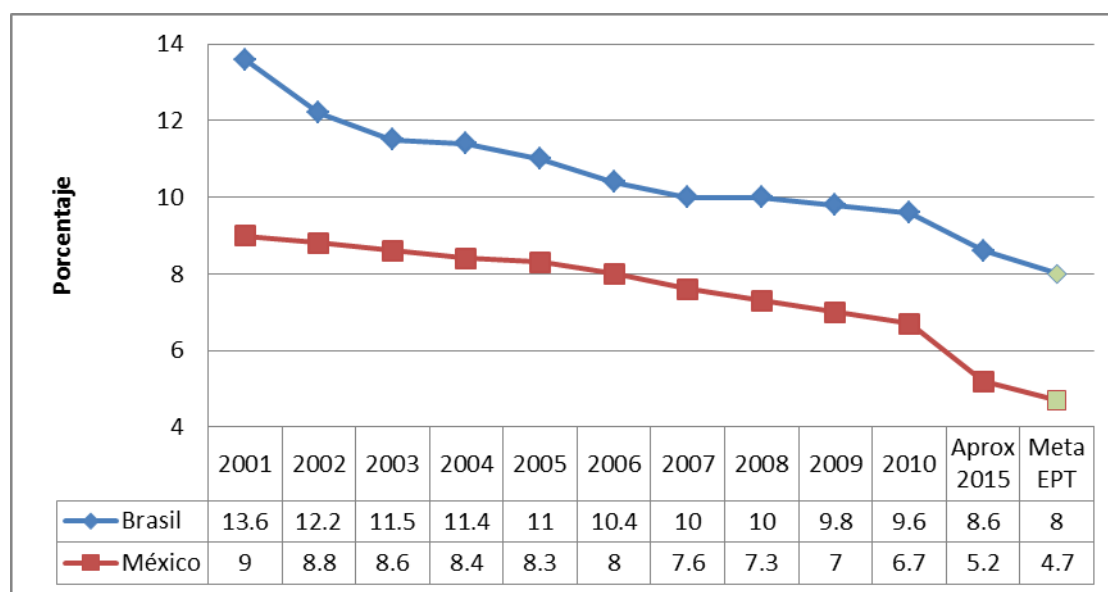
⁹Formado por: Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán en el Foro Mundial de Educación en Dakar (2000). Estos países contienen a más de la mitad de la población mundial (3.4 billones).

http://www.inep.gov.br/download/internacional/idioma/Education%20for%20All%20_achievement%20of%20the%20E-9%20countries.pdf. Última vista: 06/06/12.

¹⁰Dada la dificultad de obtención de información, el índice se basa en las cuatro metas cuantificables. Universalización de la educación primaria (meta 2), índice de alfabetización para 15 años ó más (meta 4), equidad y paridad de género (meta 5), calidad de la educación -Permanencia al 5° año (meta 6).

llegar a 94.75% de alfabetismo, y para Brasil llegar a 92%. Sin embargo, vale la pena notar que el promedio anual de reducción de las tasas de analfabetismo en los últimos cinco años ha sido 0.3% para México y 0.2% para Brasil, por lo que de no redoblar esfuerzos, la meta no será alcanzada (ver Gráfica 1.1).

Grafica 1.1 **Tasas de analfabetismo en Brasil y México 2001-2010**
Proyección al 2015 y Metas de EPT



Fuente INEA y SECAD 2012.

Si la tendencia que muestra la gráfica continúa, Brasil alcanzará 8.6% y México 5.2% de analfabetismo en 2015.

Lo mismo sucederá con las metas 2021 propuestas por la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Ciencia, la Educación y la Cultura (OEI), que recién

comenzaron en 2010; aunque cuentan con indicadores y planes de acción más concretos que EPT, plantean alfabetizar al 100% de la población en el mismo período que EPT (2015) y proponen que para 2021, toda la población cuente con educación básica. Esto no sólo parece difícil de lograr, sino que, al igual que otras metas, carece de planteamientos concretos para su logro.

Las recomendaciones de la Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA), determinan que mejorar no sólo es un asunto de cuantificar y que no basta con reducir los indicadores de analfabetismo, sino que es necesario asegurar que toda la población tenga acceso a una educación de calidad, útil para el trabajo, para su incorporación ciudadana y para seguir aprendiendo de por vida. En este sentido, la CONFINTEA ha dinamizado a la región a buscar una mejor implementación y monitoreo de la política de EPJA.

Brasil fue el primer país del Sur en auspiciar una CONFINTEA en el año 2009 y México fue el encargado de realizar la Conferencia Regional preparatoria a la CONFINTEA en 2008, así como la Reunión de Seguimiento en 2011, manteniendo un papel protagónico en la región. Esto se puede verificar en el documento de estrategia de seguimiento de la UNESCO, en el cual se lee que: “En lo que se refiere a las regiones, es América Latina y el Caribe la más activa y países seleccionados como Brasil y México tienen un rol proactivo y de soporte” (UIL, 2011). Sin embargo, resulta lamentable que a pesar del dinamismo regional, los acuerdos de cooperación de EPJA entre ambos países, al igual que sus acciones para una mejor implementación, sean escasos.

Cuadro 1.1 Principales iniciativas internacionales vinculadas a la EPJA

Educación para Todos (EPT)

La Conferencia Mundial sobre “Educación para Todos” promovida por cinco agencias de Naciones Unidas, lanzada en Jomtien en 1990, enfatiza la educación básica para todos en cualquier espacio y edad. Diez años después, sin haberse cumplido las metas, en el Foro Mundial de Educación (Dakar, abril 2000), 180 países decidieron extender el plazo hasta el 2015. Las metas relacionadas a la educación de adultos (metas 3 y 4) tienen como objetivo general permitir el acceso de todos a la educación básica y a la educación permanente para el año 2015 y reducir el analfabetismo adulto a la mitad. Las metas están estructuradas en torno a la edad y tienen como eje la educación básica (Torres R., 2011).

Metas de Desarrollo del Milenio (MDM)

Tienen la característica de ser multisectoriales, sin ningún foco específico en un sector en particular. Aunque dos de las ocho metas refieren específicamente al sector educación, ninguna de ellas incluye a la educación de adultos. Sin embargo, el aprendizaje y la educación de adultos son transversales a todas las metas y condición para su cumplimiento (UIL, 2008).

METAS 2021

Es una iniciativa de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Ciencia, la Educación y la Cultura (OEI) aprobada en diciembre de 2010. Su objetivo es lograr, a lo largo del próximo decenio, una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva, y en la que participe la gran mayoría de las organizaciones y sectores de la sociedad.

Cuenta con doce metas generales que contienen indicadores específicos y metas definidas. La meta general séptima refiere al aseguramiento a todas las personas de oportunidades de educación a lo largo de toda la vida, estableciendo como indicador la escolarización de todos en primaria y secundaria en 2021 (<http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>). Última revisión: 06/06/12.

Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA)

Cada 12 años aproximadamente, la UNESCO convoca a la CONFINTEA, que tiene por temática central el diálogo de política y la defensa activa en materia de educación de adultos. Se trata de una conferencia única en su género a nivel mundial.

La sexta edición de CONFINTEA se celebró en diciembre de 2009 en Belém do Pará, Brasil, en la que más de mil participantes provenientes de 150 países, entre ellos representantes de organismos internacionales, ONG y asociaciones de educandos, así como más de 70 ministros y viceministros se dieron cita.

El Marco de Acción de Belém, resultado de dicha Conferencia, es un documento consolidado y

aprobada por 144 países, que contiene propuestas y recomendaciones para mejorar la política, la gobernanza, la financiación, la participación y la calidad de la alfabetización y la educación de adultos, así como del aprendizaje a lo largo de toda la vida.
[\(http://uil.unesco.org/es/content/portal/areas-de-negocio/educacion-de-adultos/confintea/\)](http://uil.unesco.org/es/content/portal/areas-de-negocio/educacion-de-adultos/confintea/). Última revisión: 06/06/12.

Elaboración propia.

La pobreza y la necesidad de competencias laborales

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a pesar del progreso que se ha hecho en la reducción de la pobreza y el desempleo durante el principio del milenio, en 2009 la región contaba con 183 millones de personas (33.1% del total) viviendo en condiciones de pobreza y 74 millones (13.3%) en pobreza extrema (UNESCO-CEPAL, 2010). Por otro lado, los rápidos cambios que demanda el desarrollo económico en los modos y técnicas de producción y en la organización del trabajo no pueden realizarse si no se incrementan las competencias básicas de la población (Di Pierro, 2008). Para acceder a este vínculo entre la pobreza y el mundo laboral, Belanger coloca al aprendizaje como el posible articulador y comenta:

Las empresas lo necesitan [el aprendizaje] para volver a encontrar sectores de intervención en el mercado; los trabajadores lo piden para proteger su derecho al trabajo; los migrantes lo necesitan para obtener cualificaciones en el país de acogida y lo mismo ocurre en la economía no estructurada, donde para poder sobrevivir se necesita también incrementar las competencias (UIL, 2010: 80).

Sin embargo, los escasos esfuerzos de los gobiernos se reflejan en la falta de competencias básicas y competencias técnicas y profesionales, además del escaso avance en el

reconocimiento, la validación y la acreditación de los aprendizajes que las personas adquieren durante su vida en ambientes no formales e informales.

Activación del aprendizaje a lo largo de la vida como elemento organizador de la educación

El aprendizaje a lo largo de la vida no es un concepto nuevo; desde el reporte de Faure en 1972 se ha ido colocando en la agenda educativa de muchos países. El enfoque se basa en la premisa de que el aprendizaje es a lo largo de toda la vida y no está confinado a un periodo específico de ésta; es decir, que va “de la cuna a la tumba”. Considera también que el aprendizaje es a lo ancho de la vida; esto es, que no se circunscribe a la escuela y más bien se expande a otros espacios como la casa, la comunidad, el trabajo, y a otras experiencias como el juego, la lectura y la participación social en general, posibilitando el desarrollo de múltiples competencias.

Este enfoque propone un sistema educativo con componentes mejor integrados e interrelacionados, enfatizando los aprendizajes relevantes formales y no formales para todas las personas y no sólo la educación. A pesar de que enseñar y aprender son dos cosas distintas, no siempre resulta tan evidente entre especialistas o traductores y muchas veces ambos términos se confunden o se ven como inseparables. La enseñanza se realiza en el aprendizaje, por lo que una enseñanza sin aprendizaje no es enseñanza y, de acuerdo con Torres R. (2003), este es el absurdo en el que se mueve el sistema educativo. Por otro lado, comisiones como “Learning: The Treasure Within, Report to UNESCO of the International Commission (1996) de Jacques Delors” se traduce al español como “La educación encierra

un tesoro” o conceptos como “lifelong learning” se tradujeron hasta antes de la CONFINTEA VI como “educación a lo largo de la vida”.

Más allá de la aceptación o adaptación del concepto, la región latinoamericana enfrenta una serie de retos cada vez más complejos en la organización del aprendizaje y, según comenta Ouane (2011), hoy no aparecen muchos enfoques que tengan una visión ampliada, necesaria para responder a las necesidades de aprendizaje de todas las personas en los distintos entornos, y que considere todos los modelos y contextos de aprendizaje.

El conocimiento se expande y cambia; los sistemas escolares se ensanchan pero con pobres resultados de aprendizaje, como lo muestran los resultados de la prueba PISA 2009 de la OCDE, en donde se evaluaron las competencias de alumnos de 15 años en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. En dicha prueba Brasil y México aparecen por debajo de Chile, y los tres, por debajo del promedio de los países de la OCDE y a gran distancia de Estados Unidos o Corea (*Este País*, 2011). Sin embargo, a pesar de los avances en los sistemas educativos formales, la alfabetización y la educación básica son claramente insuficientes y hoy las personas requieren de nuevos conocimientos, habilidades y competencias de forma más atractiva, así como del reconocimiento de aprendizajes significativos fuera del sistema escolar (Cisco, 2010), con un nuevo enfoque (ver Tabla 1.2).

Tabla 1.2

El camino hacia el aprendizaje

Enfoque clásico	Enfoque nuevo
Qué enseñar/cómo enseñar	Dónde aprender/cómo aprender
La educación inicial para toda la vida	Aprendizaje flexible durante toda la vida
El conocimiento como estatus	El conocimiento inclusivo
Parte de la premisa de lo que no se tiene	Parte de la premisa de lo que se tiene
Lograr que la gente entre a la escuela	Lograr que la gente aprenda efectivamente durante toda su vida

Adecuación de R. Carneiro, (2011).

En la región América Latina y el Caribe, la EPJA sigue fundamentalmente asociada con la educación básica y compensatoria y, más específicamente, con la alfabetización de adultos y la integración profesional y social de los jóvenes no escolarizados (UIL, 2008). Brasil y México han ido adoptando paulatinamente una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida. Su implementación ha sido parcial, ya que dicho enfoque no se organiza a partir de la edad (cualquiera), el espacio (cualquiera) y el tiempo (cualquiera); tampoco es la educación básica el concepto organizador, como lo conciben los sistemas formales o las metas internacionales.¹¹ Este enfoque exige otro tipo de esfuerzos para su implementación que hoy la educación tradicional no tiene y que sí requiere, principalmente a nivel pedagógico conceptual, organizacional y político (Torres R., 2011) (ver Cuadro 1.2).

¹¹EPT o las Metas 2021.

Cuadro1.2**Un nuevo camino en la organización de la educación****PEDAGÓGICO/CONCEPTUAL**

- Entender la educación como parte de un continuo.
- Fortalecer la continua habilidad de adquirir nuevas competencias, conocimientos, habilidades, sabiduría y comportamiento, como una de las características más distintivas de nuestro mundo cambiante, y reconocer los saberes previos.
- Aceptar el aprendizaje como un hecho para todos, activo y social.
- Colocar a los educandos en el centro del proceso.
- Mismos resultados de aprendizaje se pueden obtener en distintos lugares y a través de distintas modalidades.

ORGANIZACIONAL

- Reconocer y articular los distintos sistemas de aprendizaje para lograr una mejor coordinación a nivel local y nacional.
- Crear estructuras para reconocer, validar y certificar los aprendizajes previos como componente transectorial, así como los conocimientos y habilidades adquiridos durante la vida.
- Asegurar un aprendizaje efectivo más allá del sistema escolar e informar el qué, el cómo, el cuándo, el cuánto y el porqué de los programas que se ofrecen.

POLÍTICO

- Coordinar la participación de los distintos actores que se han integrado a la EPJA de una manera más comprensible y equitativa.
- Regresar a los objetivos y dejar de lado las metas.
- La construcción de una sociedad, región o ciudad del aprendizaje mucho más compleja, democrática e igualitaria, considerando la importancia de lo local.

Elaboración propia con información de R. Torres (2010).

Implementación del aprendizaje a lo largo de la vida. El concepto de aprendizaje a lo largo de la vida ha tenido gran aceptación en la educación de la primera infancia, así como en la educación superior, sin embargo, su mayor relevancia ha sido en la educación de adultos, por su mayor flexibilidad para acceder a los entornos formales, no formales e informales.

Ante los nuevos requerimientos de conocimientos y habilidades, la percepción general es que los actuales modelos se han visto rebasados. En particular, los programas de EPJA con contenidos escolares y poco flexibles resultan poco atractivos para la población por su poca relevancia; todo ello es lo que ha condicionado sus resultados.

Adoptar la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida en EPJA implica suponer que la gente aprenda efectivamente durante toda su vida, y para ello las personas necesitan saber cómo aprender y en dónde aprender. Además, los distintos actores responsables de la provisión requieren reconocer y acreditar los resultados de aprendizaje de los educandos.

- *Cómo aprender.* Aprender a aprender es acceder a las preferencias y fortalezas del aprendizaje y encontrar las maneras para motivar y equiparse para enfrentar la vida. Implica, además de cultivar las formas individuales de aprendizaje, interactuar con los otros y principalmente con aquellos que también tienen la semilla de la curiosidad y creatividad.
- *Dónde aprender.* Para continuar el proceso de aprendizaje de acuerdo al propio interés de manera coordinada y con la flexibilidad que requiere esta modalidad educativa, la necesidad de una oferta de formación interesante, útil, coherente, estructurada y flexible para el adulto con acreditación en la educación básica, pero no organizada bajo ésta, puede ser fundamental. La oferta deberá estar dispuesta para que el educando pueda fácilmente identificar aquellos programas que provengan del gobierno, del mercado o de la sociedad civil.
- *Colocar el aprendizaje como el objetivo.* Reconocer que el aprendizaje trasciende a la escuela y que el mismo aprendizaje se puede obtener en distintos lugares y

modalidades implica el fortalecimiento de los espacios públicos, la creación de centros de aprendizaje y la construcción de una ciudad/región de aprendizaje que tome en cuenta la importancia de lo local e incluya de distintas maneras a la población en procesos de aprendizaje.

- *Reconocer la experiencia.* Resulta fundamental legitimar con credibilidad social el aprendizaje adquirido en contextos informales y no formales. Para ello se construye en conjunto, con los distintos sectores, un catálogo confiable de competencias tácitas adquiridas y nutridas a través de la experiencia. Para articular los distintos sistemas de aprendizaje se requiere crear estructuras de reconocimiento, validación y acreditación de saberes (UIL, 2012). Este sistema de reconocimiento de saberes previos ayudará a conocer el valor de la experiencia y su utilidad en la vida cotidiana. Este proceso no es una preparación para la vida de los adultos, es la vida misma.

En esta breve descripción sobre los factores con los que se pueden contrastar los avances en la región, se muestra cómo, a pesar de que la EPJA propone la ampliación de sus horizontes en términos del sujeto y de los temas de atención, así como de los niveles de cooperación con otros sectores, la región de América Latina y el Caribe sigue condicionada a la educación básica compensatoria con dificultad para acceder a un aprendizaje relevante y permanente.

Revisión de literatura

Para la revisión bibliográfica se hizo una aproximación al campo de las políticas públicas de la EPJA bajo los siguientes criterios fundamentales:

- En las áreas de alfabetización y de educación básica de adultos
- Publicaciones entre 1990 y 2010
- Fuentes primarias, declaraciones e/o informes de organismos internacionales
- Referenciadas a México y/o Brasil.

Las principales fuentes consultadas fueron: *Ação Educativa*, Centro de Estudios Educativos (CEE), Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), *Revista de Investigación Educativa* (RIE), *Revista Interamericana de Educación de Adultos* (RIEDA), *Revista de la DVV Alemana*, *Revista de la OEI*, y UNESCO.

Los documentos que se revisaron (tesis, artículos, ensayos, libros, declaraciones, informes, leyes, decretos, programas y boletines), fueron seleccionados por su aporte al conocimiento de la EPJA, entendida como una educación básica que imparte el Estado a

través de los distintos actores y con distintas perspectivas metodológicas: estudios sobre educación comparada, investigación participativa y estudios exploratorios.

A través de la revisión de estos materiales se pudo comprobar que la producción de investigación en el campo de la EPJA ha mantenido un avance constante en los últimos años; por un lado se han venido cuestionando viejas conceptualizaciones y, por el otro, se encuentra en una búsqueda teórica y práctica que busca plantear innovaciones educativas desde el conocimiento y la experiencia (Kalman, 2004).

Tanto en Brasil como en México, las investigaciones de EPJA en esa búsqueda teórica van analizando los programas gubernamentales, la formación de los docentes y el lugar del educando en los procesos, mostrando el agotamiento de los modelos tradicionales que no han producido los resultados esperados.

En este contexto, se identifican los esfuerzos por realizar balances críticos para trazar el estado del arte de la educación de adultos (Haddad, 1988). Entre éstos, la producción descriptiva, en buena medida, ha sido auspiciada y/o realizada por organismos internacionales como la UNESCO, la OEI, la OIT, la CEPAL, la OCDE y el CREFAL; se trata de estudios que generalmente responden a un protocolo de investigación que establece una plataforma para investigaciones futuras, define categorías, cuestiona o engloba ciertas tendencias, o critica las políticas educativas (Latapí, 1985; OREALC, 2005; Cabello, 2006; Singh-Castro, 2007; Caruso *et al.*, 2008; UIL, 2009).

En el caso de Brasil, estos balances críticos ponen mayor énfasis en las últimas tres décadas, procurando interpretar la funcionalidad de la EPJA ante el régimen autoritario y la transición democrática en los noventa (Di Pierro, 2000). Entre éstos, algunos se sitúan en la

investigación histórica de las campañas de alfabetización (Beisiegel, 1999) y los movimientos de educación de base de la Iglesia católica (Barros, 1995), mientras que otros balances se encuentran más concentrados en los proyectos de desarrollo económico que tiene en este momento el país (Henriques y Ireland, 2005; Haddad, 2007).

En México, los balances críticos se han producido en menor proporción que en Brasil, muy posiblemente por la centralidad de las políticas. Avanzan en dirección al estado del arte como continuación de trabajos anteriores como el de Schmelkes y Kalman (1996), aunque más orientados en la recolección de un conjunto de monografías que describen experiencias educativas a nivel estatal y municipal, y que definen el sentido compensatorio de la EPJA y la cooperación entre organismos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil en educación básica. Algunos de estos estudios se sitúan en el paradigma de la educación popular, y otros en la línea de los sentidos y la práctica del proceso de aprendizaje; entre estos últimos se encuentran los trabajos de Kalman (2004), Ruiz (2005) y Hernández (2007); y en Brasil los de Lemos (2008) y Carbonell (2008).

Todos estos trabajos refieren y hacen mención a las políticas públicas de educación de adultos que han constituido un objeto de interés académico y evidencian importantes lecciones en términos de cómo se ha hecho “viva” la política a través del proceso de implementación como área de la ciencia política (Conde, 2000). Pero si bien esto significa un estímulo también implica el riesgo de dispersar el objeto de análisis de la presente investigación, ya que muy pocos autores explicitan y se focalizan en la implementación de la política pública, y más bien la utilizan como herramienta para entender la intencionalidad de los programas. Entre aquellos que analizan las políticas públicas y más contribuyen al

análisis de la implementación y de las redes de política se encuentran los trabajos de Di Pierro (2000), Hernández (2004) y Núñez (2006).

Con relación al tema de la educación comparada, la producción de trabajos de este tipo no se ha incrementado como sí ha sido el caso de los balances críticos. Únicamente se encontraron cuatro trabajos que analizan programas y leyes en distintos países (Torres, C. y Shugurensky, 1993; Torres, C. 1995; Calderón, 1996; Belanger y Federigi, 2004).

A partir de esta presentación general sobre la revisión de la literatura, se analizan a continuación algunos de los principales trabajos que corroboran o tensan la presente investigación, empezando con aquellos relacionados con el análisis comparado, para seguir con los que se centran en las políticas públicas para terminar con los balances críticos e informes internacionales.

El orden de presentación responde a la importancia de cada uno respecto de la investigación realizada.

Análisis comparado de política pública o educativa

1. Entre los principales detonantes de la presente investigación se encuentran, precisamente, los trabajos de Carlos Alberto Torres (1993, 1995) y Jaime Calderón (1996), que a pesar de haber sido publicados hace más de 15 años, siguen siendo relevantes.

La claridad metodológica y teórica de la perspectiva comparativa de la investigación de Carlos Alberto Torres y Daniel Shugurensky (1993), resultó de gran utilidad para la elaboración de los planteamientos preliminares. Este trabajo tiene como propósito explorar

los modelos de educación que se siguen en tres diferentes sociedades: Canadá, México y Tanzania. A partir de un análisis histórico-cronológico con entrevistas a tomadores de decisiones, instructores y alumnos, busca entender la manera en la que surgen las decisiones de EPJA en la realidad operante del Estado y cómo se integran en la política educativa en general.

Al igual que en su trabajo posterior (Torres, C., 1995), en el que analiza la política educativa de varios países de la región y propone estudios comparados con criterios históricos y con énfasis en los actores, siempre bajo el enfoque institucional del Estado, al autor le basta con analizar al Estado para determinar el resto del proceso operativo. Siguiendo investigaciones anteriores (Latapí, 1985), el autor insta a repensar teóricamente y seguir indagando sobre los principios de poder y de organización subyacente en América Latina, e investigar cómo se formulan y operan esos principios.

En el trabajo de Torres C. y Shugurensky (1993) los autores ofrecen elementos como el enfoque institucional de Estado, o el de dependencia, que sirvieron como punto de partida para el análisis de la EPJA en la región. A pesar de poner su atención en los actores, los autores no consideran un análisis más detallado e integral que ayude a entender los procesos de articulación y de toma de decisiones entre los distintos actores de los distintos niveles de gobierno, y lo que concluyen al respecto es simplemente que no existe participación de los adultos (educandos) y de los docentes en el proceso. Analizan poco el proceso de implementación de las políticas de EPJA y lo hacen partiendo de que los facilitadores son los únicos responsables de esta implementación. Esto se puede cuestionar argumentando que existe una compleja red de actores que se entrelaza para efectuar la política.

2. El artículo de Schmelkes y Street (1991) “Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores y los adultos”, surge como parte del estudio comparativo desarrollado por Torres C. y Shugurensky (1993) y refleja los resultados de investigación sobre dos tipos de programas en México, los de alfabetización y los de formación para el trabajo. Recopila las opiniones de los que reconoce como los principales actores de la EPJA: adultos, instructores y funcionarios o tomadores de decisiones, y compara sus contrastantes cosmovisiones.

La investigación reflexiona sobre la organización de la EPJA bajo la lógica de un Estado autoritario que pretende incluir a los sectores excluidos (los adultos) a partir del modelo de desarrollo socioeconómico que denomina “modelo sistémico”. Para su realización se llevaron a cabo entrevistas en poblaciones urbanas y rurales y se analizaron los discursos y los datos de los participantes. Entre sus principales conclusiones destacan las siguientes:

- A pesar de los bajos niveles de retención de los educandos y los pobres niveles de cumplimiento de los objetivos pedagógicos, los objetivos cuantitativos se están alcanzando.
- Los grandes problemas en el modelo de reclutamiento de instructores voluntarios en los programas de alfabetización, muestran una especie de juego de simulación en el que el Estado pareciera estar preocupado por el bienestar educativo de la población.
- Prácticamente no existe demanda social efectiva por alfabetización.
- La EPJA se ha dicotomizado entre la esfera estatal y la esfera de la sociedad civil.

La metodología de entrevistas utilizada es de gran utilidad para la presente investigación; además resulta interesante constatar que las conclusiones siguen dibujando la realidad actual.

Analizar cada uno de los tres actores que intervienen en la EPJA ofrece la posibilidad de explicar esta modalidad desde distintas cosmovisiones; sin embargo, en diversas ocasiones durante la investigación parecía necesario analizar la descentralización, los vínculos entre los actores y la participación de otros actores en el proceso. En ese sentido, el modelo de Sabatier (1988) contrasta en que no considera el análisis de las organizaciones o sus estructuras, sino las coaliciones con creencias comunes y niveles altos de cooperación, lo cual permite un enfoque distinto.

3. El trabajo de Calderón (1996), *Política y modelo de educación de adultos en Andalucía, España y Michoacán, México (1982-1994)*, tiene gran semejanza con la presente investigación, y a pesar de la distancia en el tiempo, se encuentran en ella elementos de gran valor, como por ejemplo la forma de presentar los estudios comparados como una perspectiva de análisis propia y la discusión que hace entre las políticas descentralizadas horizontales y verticales que sostenían los gobiernos de Andalucía y de Michoacán en el momento en el que se realizó ese estudio.

En su abordaje metodológico hace una revisión documental, completada con entrevistas a educadores, y para el marco teórico considera un enfoque multidisciplinar bajo el modelo de educación comparada de la nueva heterogeneidad (Pereyra, 1988).

Calderón analiza la configuración del ciclo de las políticas, así como la ejecución (implementación) que realizan las estructuras operativas desde el nuevo institucionalismo

consolidado. Su análisis queda circunscrito a la comparación de dos modelos curriculares, y a pesar de comparar algunos aspectos externos al subsistema, como son los conflictos electorales o la centralidad de las políticas, focaliza su análisis en el nivel micro, particularmente en la administración local de los programas.

Entre sus principales conclusiones encuentra que a pesar del carácter compensatorio de ambos modelos, el modelo andaluz se caracteriza como integral, centrado en el aprendizaje grupal, descentralizado y horizontal en la toma de decisiones, mientras que el mexicano se caracteriza por tener un currículo cerrado, estar desarticulado respecto de los otros niveles y contar con un sentido de decisión vertical.

A pesar de su gran valor, el hecho de centrar sus conclusiones en el desarrollo de los modelos a partir de un solo actor (el Estado), sin considerar los vínculos que se establecen entre los distintos actores dentro y fuera del subsistema que influyen en la implementación, así como el hecho de no haber analizado a detalle variables como la legislación, el financiamiento o la participación, son, sin duda, algunos faltantes de la investigación.

4. Por último, la investigación de Belanger y Federigi (2004), *Análisis transnacional de las políticas de la educación y de la formación de adultos*, se concentra en el análisis de 122 políticas de EPJA en 24 países. A través de un análisis descriptivo, los autores sostienen cuatro hipótesis acerca del proceso de formulación de políticas de la EPJA con respecto a las diferentes modalidades de participación de los actores sociales:

1. la imposición de un proyecto educativo por un grupo social hegemónico y la reacción de resistencia y rechazo de las políticas de EPJA por otros grupos sociales,

2. el desarrollo de formas de solidaridad educativa entre adultos, y la identificación y defensa de las aspiraciones y necesidades educativas del colectivo al que pertenece,
3. un sujeto social organizado reivindica las condiciones de igualdad frente a grupos dominantes y privilegiados dentro de la participación en diferentes formas de EPJA,
4. un sujeto social organizado realiza la activación del proceso y transformación de políticas de EPJA y la orientación de la dinámica política conforme a intereses y aspiraciones de la población adulta.

Tal como lo hace Latapí (1985), años atrás, los autores concluyen que las políticas de la EPJA son el producto en un momento determinado, en un contexto histórico preciso, de una dinámica social que refleja y encierra el estado de las relaciones sociales dentro de una sociedad.

Este trabajo permitió conocer las dinámicas de participación e incidencia de los sujetos sociales a través de redes y coaliciones en los programas de educación de adultos. El enfoque de abajo hacia arriba cuestiona la formulación y la implementación de la política, y deja de considerar las decisiones y acciones de gobierno como escindidas de los actores sociales.

El gran número de casos analizados no permite que los autores ahonden en un país o tema específico, y sólo ofrecen una gama de casos que exigen una mayor exploración para su análisis y comparación.

Políticas públicas de EPJA

Este tipo de trabajos refiere al desarrollo de las políticas de EPJA desde distintos marcos teóricos, y aunque ninguno de ellos considera la implementación como su análisis central, lo abordan al analizar los principales programas y los obstáculos para alcanzar sus objetivos.

5. La investigación doctoral de Di Pierro (2000), *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*, recupera la historia de las políticas públicas de educación básica de jóvenes y adultos durante el periodo de redemocratización de la sociedad y de las instituciones políticas brasileñas.

Es una investigación cualitativa que analiza la evolución del financiamiento y los indicadores de cobertura en la educación básica de jóvenes y adultos a través de revisión documental y entrevistas. Hace un acucioso análisis sobre el diseño de la política en Brasil y sobre su puesta en práctica durante el periodo de 1985 a 1999. Para ello, divide el proceso en dos momentos: el periodo en el que el derecho a la educación se consigna en la nueva Constitución, y el momento en que éste pasa del plano simbólico para incorporarse en las políticas públicas efectivas.

En su investigación, Di Pierro analiza la cooperación entre el gobierno federal y el estatal y con menor énfasis la que corresponde al nivel municipal, ya que en ese momento no eran los municipios los responsables de la alfabetización ni de los primeros años de educación básica. Se trata de un estudio que ayuda a entender con gran claridad la EPJA en Brasil, y del que se desprenden posteriores análisis tanto de la misma autora (Di Pierro, 2004, 2008) como de otros investigadores (Paiva, J, 2006; Henriques y Ireland, 2005) que

intentan mostrar cómo la oferta educativa resulta insuficiente, es de baja calidad y tiende a reproducir mecanismos de exclusión. Con base en la demanda del derecho a la educación, estos autores muestran el papel activo de los organismos de la sociedad civil (Haddad, 2007).

La presente investigación abreva de este trabajo de Di Pierro (2000), particularmente en el énfasis en el análisis de los distintos niveles de gobierno, en las articulaciones entre los distintos actores y en la importancia de la implementación de la política. Sin embargo, en tanto que su propuesta de abajo hacia arriba se centra en los aportes de las organizaciones de la sociedad civil y sus recursos, y en la tensión entre éstas y las instancias de gobierno, le impide analizar cómo otro tipo de actores, como los representantes estatales y municipales, la academia o la iniciativa privada, establecen vínculos de colaboración y deciden junto con otros participantes para lograr los objetivos propuestos. Dada esta limitante, se espera que la presente investigación pueda mostrar la dinámica de articulación entre los diversos actores que intervienen en el diseño y puesta en ejecución de las políticas públicas en educación.

6. A través de la investigación, *La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*, Conde (2000) analiza la política pública de educación de adultos en México desde 1970 y esboza los principales elementos de las diferentes bases en los que se desarrolla (surgimiento, formulación, implantación y evaluación). Parte de un marco teórico sobre las diferentes formas en que el Estado se vincula con la sociedad civil, el cual recupera las categorías básicas del análisis de las políticas públicas tales como demandas y necesidades, la agenda gubernamental y conflicto social, y la distinción de las diferentes fases que constituyen el proceso de las políticas públicas.

Concluye que la política ha tenido poca incidencia sobre el rezago educativo y que su contribución parece ser más bien discursiva y legitimadora; además, las políticas no han logrado recuperar la experiencia de los adultos, limitándola a un cúmulo de conocimientos que no le son relevantes. La autora analiza, a través del modelo por etapas, la política pública de la EPJA durante 30 años. Al adentrarse en la fase de implementación que, de acuerdo a la autora, es donde la política cobra vida, enfatiza el surgimiento de nuevos actores sociales; sin embargo, éstos se reducen a los órganos de gobierno, con lo cual deja una brecha entre la fase de implementación y la de evaluación que no le permite clarificar el porqué de los escasos resultados de la política.

7. El trabajo de Hernández (2007) *Políticas educativas para la población en estado de pobreza. México*, focaliza su análisis en los centros de educación de adultos y muestra cómo, a pesar de las precarias condiciones en las que se encuentran, son espacios donde los jóvenes construyen significados y donde ocurren procesos de aprendizaje.

Se trata de un estudio de caso con interacción entre lo deductivo y lo inductivo, en el cual la autora analiza los centros de educación de adultos y pone en tensión la concepción que la política maneja respecto de los agentes (educandos) como sujetos en falta, en contraste con las experiencias, los saberes y los deseos de estos agentes y la transformación que se genera en el proceso educativo a pesar de las precarias condiciones. Analiza cómo la política en América Latina no deja de producir rezago como consecuencia del carácter excluyente de los sistemas educativos.

En el estudio la autora enfatiza diversos elementos, como la distancia de la política de EPJA con relación a las necesidades de la población que la demanda. Este punto se retoma en la presente investigación no desde las dinámicas locales y el trabajo directo con los educandos, pero sí desde la mirada de los distintos actores que participan en la implementación de las políticas.

Hernández hace un exhaustivo recorrido de la política de EPJA en México en el que describe el papel de los actores más allá de la centralidad del INEA. Tanto el recorrido sobre la política en México, como el abordaje que hace sobre el problema del rezago, resultaron de utilidad para la elaboración del marco contextual de esta investigación.

8. El trabajo de Núñez (2006) *El rezago educativo y la educación de adultos brindada en México a través del INEA: análisis y propuesta de rediseño institucional para un problema educativo*, de más reciente publicación, se orienta a las políticas públicas en México. A través del enfoque del nuevo institucionalismo consolidado (NIC) de Goodin, la autora explica las causas exógenas y endógenas del rezago educativo en México. El resumen que logra con base en investigaciones previas (Torres C. y Shugurensky, 1993; Bracho y Mendieta, 2005) sobre dicho problema, así como la valiosa información estadística para la elaboración del marco contextual, han sido de utilidad para la presente investigación.

Con orden metodológico, el trabajo de Núñez explica la ya conocida precariedad administrativa del INEA y propone un modelo para su mejora. La investigación no aborda el proceso a través del cual la política es influida por las distintas variables y factores que pueden alterar los objetivos originales, por lo que el modelo de generación o acumulación del rezago (MGARE, como lo nombra la autora), queda circunscrito únicamente a la labor

del INEA desde un enfoque de arriba hacia abajo. El hecho de no incluir el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación, además de no proveer de una buena estructura para observar el cambio de política, no le permiten analizar esas otras voces que, a nivel local, hacen referencia a la calidad, al aprendizaje y a la relevancia como elementos críticos del problema del rezago.

Informes analíticos internacionales

En este apartado se han agrupado los informes analíticos de distintos países.

9. El primero que se describe es anterior a 1990 y no aborda la situación de la EPJA en un país específico. Se trata del trabajo de Latapí (1984) sobre las *Tendencias de la educación de adultos en América Latina*, que por su gran valor se integra al análisis. Este trabajo se enmarca en el Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe, cuyos principales objetivos fueron mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos, y eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo, así como ampliar los servicios educativos para los adultos.

El autor, con base en fuentes documentales y en un esfuerzo de síntesis, análisis y esclarecimiento de formulaciones anteriores, intenta poner orden conceptual en un territorio poco explorado como lo es el de los servicios educativos para los adultos en la región.

Latapí explica, a partir de la hipótesis interpretativa, los marcos teórico-sociales en los que se inscriben las experiencias de la educación de adultos para explicar y comprender su coherencia y su significado. En estas interpretaciones define tres aspectos: el diagnóstico actual, la visión global de la sociedad deseable y las estrategias de cambio.

Estos tres aspectos de Latapí se retoman en la presente investigación bajo lo que Sabatier define como las creencias y el cambio, es decir, cuáles son los valores y percepciones sobre el estado del mundo y cómo influyen en la conducta y colaboración de los actores (Sabatier y Weible, 2007).

Latapí formula tres grandes tendencias en los sistemas educativos de EPJA que son: desarrollo capitalista, cambio estructural progresivo y cambio radical, que se subdividen en a su vez en siete agrupaciones con corrientes ideológicas.

A pesar de este avance en la categorización de los programas de EPJA, en los años siguientes se le dio poca continuidad, esto muy posiblemente por el avance del desarrollo de la educación integradora, que como la define el autor,

...apela a un proyecto social y económico modernizador que concebía a los sectores marginados o rezagados capaces de incentivar y capacitar para que participaran en el desarrollo económico social y político (p. 6).

Lo que hoy vuelve a limitar las posibilidades explicativas de la EPJA en la región, es lo que Latapí define como una dicotomía tajante entre dos hipótesis interpretativas: la educación integradora y la liberadora. Esta segunda como un instrumento de lucha ideológica que aparece cada vez con menor intensidad.

10. De gran utilidad para la presente investigación fue también el estudio elaborado por el CREFAL bajo el liderazgo de Arlés Caruso, María Clara Di Pierro, Mercedes Ruiz y Miriam Camilo (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe Regional*.

La investigación se centra en las políticas públicas y su impacto sobre las prácticas de EPJA; se incluye al Estado y a la sociedad civil, así como las interrelaciones que se tejen entre estos actores. Tiene carácter de relevamiento empírico y de fuentes documentales. De corte cualitativo y cuantitativo, realiza un análisis proyectivo de la situación de la EPJA y analiza estrategias de implementación en los diferentes espacios sociales, identificando los diferentes tipos de organización y sustento de los programas de EPJA en el sistema formal y en los espacios de la sociedad civil.

A diferencia de otros informes que también tienen gran riqueza documental, éste cuenta con análisis introductorios críticos sobre la situación de la EPJA en la región latinoamericana, que abren el espectro de análisis a problemas ya conocidos, como son la mala calidad de la oferta, los docentes poco formados y mal pagados y motivados, y el bajo financiamiento, utilizando categorías como el derecho a la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida.

En general los informes de los países parten de un análisis de abajo hacia arriba, lo cual ayuda a contrastar la óptica de otros informes oficiales, que llevan a cabo sus análisis de arriba hacia abajo. Los informes correspondientes a Brasil y México, realizados por Hernández y Haddad (en Caruso *et al.*, 2008) respectivamente, contienen una valiosa descripción sobre la EPJA y los recursos con los que cuenta, es por ello que ha sido utilizada para la elaboración del marco contextual de la presente investigación.

Una de las posibles desventajas de este estudio internacional es que, a pesar de haberse establecido un protocolo de investigación, la falta de información se cubre muchas

veces con conjeturas y supuestos que dificultan la confiabilidad. Adicionalmente, por no ser su intención inicial, no considera la comparación entre los distintos países.

A este trabajo le siguen otros informes internacionales (Messina, 2005; Torres R, 2009; Cabello, 2006; UNESCO-OREALC, 2005; Singh-Castro, 2007) que consignan información importante; sin embargo, dada su generalidad apenas tocan la vinculación, dependencia y cooperación entre los actores en el proceso de implementación.

Consideraciones

La primera sección describe los factores que constriñen la implementación de la EPJA en la región latinoamericana. Se muestra cómo, a pesar de que la EPJA propone la ampliación de sus horizontes en términos del sujeto y de los temas de atención, así como de los niveles de cooperación con otros sectores, en Brasil y México sigue condicionada a la educación básica compensatoria con dificultad para acceder a un aprendizaje relevante y permanente.

En la segunda sección se puede observar, a partir de la revisión de la literatura, que muy pocos autores hacen referencia explícita a la política pública (Conde, 2000; Núñez, 2006). Di Pierro (2000) es la única que habla explícitamente de la implementación para identificar causas que bloquean la acción de los planes de gobierno. Torres, C. (1995), al igual que Di Pierro (2000) y Hernández (2007), hacen referencia a los distintos actores que participan en la política e incluso refieren a los distintos niveles de gobierno, aunque todos ellos con escasa referencia a sus vínculos de cooperación.

Dada esta revisión de los principales aportes al tema de interés de la investigación, puede afirmarse que ésta ofrece una contribución innovadora a la implementación de la política desde la perspectiva de las redes de política, dado que no se ha encontrado en la literatura un enfoque teórico similar. Esto implica ofrecer un análisis de las políticas desde la perspectiva de la multiplicidad de actores y no bajo la dependencia de uno solo, pero también la posibilidad de centrar el análisis en el nivel macro e incluir algunos aspectos en el nivel meso y micro de la política. Por último, siendo que la investigación aborda los casos de Brasil y México, también contribuye al análisis de los estudios comparados.

Capítulo II Metodología de investigación

En este capítulo se presenta el planteamiento del problema, las preguntas de investigación y los objetivos que guían el trabajo. Posteriormente se presenta el tipo de estudio con una serie de consideraciones sobre sus ventajas y limitaciones, así como las técnicas de obtención de la información. Se muestra después un ejercicio de validación (entrevistas piloto) para desarrollar los instrumentos de recopilación de información definitivos. Este ejercicio permitió definir las categorías de análisis y detectar nuevas variables y temas de análisis para poder dar respuesta a las preguntas de investigación originalmente planteadas. Finalmente, se presentan las observaciones preliminares del piloteo de las entrevistas y las tablas para ubicar a los entrevistados en el resto de la investigación.

Planteamiento del problema

A partir de la revisión de la literatura y de la información disponible, se puede argumentar que la política de EPJA no ha podido desplegar todo su potencial debido a que no ha sido capaz de ofrecer una alternativa de formación a la población para la que está destinada. Al respecto, se detectaron cuatro factores como los principales causantes:

- Desatención pública
- Deserción escolar

- Implementación deficiente
- Cambios de paradigmas que van de simples a complejos.

Brasil y México reconocen en su constitución y reglamentos de educación la importancia de la educación de adultos, que se concibe como un derecho de todos los ciudadanos, y como una respuesta a las demandas sociales, laborales y de desarrollo en general de la ciudadanía. Sin embargo, ambos países distan de responder en términos de cobertura, calidad y equidad a las políticas públicas que les fueron confiadas. La desatención pública se refleja en que los programas escolarizados de alfabetización y recuperación del retraso escolar dirigidos principalmente a población urbana de entre 15 y 34 años, dan poca respuesta a las demandas de conocimientos, habilidades y competencias que requiere la sociedad actual. Menor oferta y atención se brinda a los grupos de 35 años en adelante, así como a aquellos que pertenecen a los sectores rurales.

Los bajos niveles de atención y certificación en este subsistema educativo, aunados al alto flujo de jóvenes que abandona el sistema escolar —el segundo mayor que el primero— explica en gran medida la ineficiencia reportada.

Sin una coherente práctica que atienda múltiples dimensiones, reconozca nuevas fuentes de conocimiento en la población e integre la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, no se aprecia cómo se podrá desplegar una EPJA pertinente para todos en los próximos años. La importancia de asegurar un aprendizaje relevante, un pensamiento crítico y creativo, y de colocarlos junto con variables cuantitativas de matrícula y certificación, aparece como uno de los grandes pendientes.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar el proceso de implementación de las políticas públicas en la educación básica de jóvenes y adultos en Brasil y México, en específico de sus principales programas gubernamentales.

Objetivos específicos

- Aportar elementos que permitan identificar las principales políticas declaradas y su correspondencia con lo que sucede en la realidad. Esto será útil para identificar los factores que condicionan la efectividad de dichas políticas.
- Contribuir a un entendimiento más comprensivo de las características de los actores y su acción colectiva en función de la efectividad de las políticas en el contexto latinoamericano.
- Explicar cómo se constituye la red de políticas en el proceso de implementación de la política de EPJA en Brasil y México como un aporte teórico al campo.

Preguntas de investigación

¿Qué propósitos/factores se le asignan a la EPJA que constriñen su implementación efectiva en Brasil y en México?

¿Cómo se constituye la red de actores que implementan la política de EPJA en Brasil y en México? ¿Qué tipo de ideas e intereses los une y los hace cooperar entre sí?
¿Con qué tipo de recursos cuentan y qué grado de cooperación sostienen?

¿Qué características en la red podrían propiciar mayores probabilidades de una implementación efectiva de la política de EPJA y sus respectivos programas?

¿Qué lecciones se recogen en términos del proceso de implementación al comparar la política de EPJA en Brasil y México?

Tipo de estudio

Asumida la importancia de comprender las creencias, valores y cooperación de los actores se seleccionó un estudio de tipo cualitativo, de carácter exploratorio (inductivo y recurrente), de análisis comparado entre dos países y desde un enfoque híbrido o de sintetizadores. A continuación se sustenta lo anterior.

Cualitativo: de interpretación en ambientes naturales

Tanto los objetivos como las preguntas de la investigación sugieren un acercamiento a los fenómenos que rodean a los participantes en su medio para profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, en la forma en que los participantes

perciben la realidad. Este énfasis en la comprensión del mundo social a través de la interpretación de ese mundo desde la perspectiva de sus participantes (Bryman, 2008; Creswell, 2005 y 2009), permite lograr una mejor comprensión de las creencias y valores, así como de la cooperación de los actores en un contexto particular, y ayuda a entender las interacciones entre individuos, grupos y colectividades.

Exploratorio

Como se ha mostrado en la revisión de literatura, ya se han realizado investigaciones sobre análisis institucionales y sobre sectores específicos de la población relacionados con la implementación de la educación de adultos (Núñez, 2006; Hernández, 2007; Di Pierro, 2000), pero la literatura también ha revelado que el problema de estudio desde una perspectiva de los actores, y particularmente desde las redes de política, es un tema muy poco estudiado (Dankhe, 1986; Di Pierro, 2005). Es por ello que el presente estudio debe proponerse como una investigación de carácter exploratorio (Sampieri, 2004) que, más allá de describir o correlacionar, se interese fundamentalmente en analizar lo que existe en terreno, dilucidar qué otros temas se deben analizar y desde qué perspectivas para que sean útiles en la renovación y comprensión de la problemática en el campo de EPJA.

Inductivo y recurrente

La investigación se desarrolla a través de un proceso inductivo (de lo particular a lo general), en el que a partir de la exploración e información que se obtiene en el campo, se

forjan perspectivas más generales (Sampieri, 2009). Es iterativo y recurrente, por lo que las distintas etapas (revisión de la literatura, muestra, recolección y análisis) son en realidad acciones que permiten profundizar más en el problema de investigación. El acercamiento al campo permite seguir estructurando y abriendo posibilidades para encontrar nuevos significados a los conceptos a través de los actores que permiten afinar el estudio (Bryman, 2008).

Análisis comparado

La especificidad y profundidad de nuestro objeto de análisis puede tener la limitante de la generalización, sin embargo, en su favor hemos considerado las condiciones por las que Brasil y México (análisis de dos casos) transitan en sus procesos de implementación para evitar el etnocentrismo y contrastar los avances de uno en relación al otro; para ello se examinan los conceptos, las creencias y la cooperación que quedan expuestos a distintas variables de contexto, tiempo y espacio (Marsh, 2010). Y es que si bien la comparación es inherente a cualquier procedimiento, y toda política es de alguna manera política comparada (Grosser, 1973), se cree, junto con Grau (2002), que el análisis comparado va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas y que, por lo tanto, puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar las similitudes y diferencias observadas; es decir, pretende buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares. Además, estimula la capacidad de aprender de los demás familiarizándose con su historia y cualidades únicas,

así como reconociendo lo que comparte en común con otras sociedades; de esta manera, logra aminorar los peligros de implementar a ciegas (Bulcourf y Cardozo, 2008).

Enfoque híbrido o de sintetizadores

Si bien la presente investigación parte de un enfoque de arriba hacia abajo, se articula con la idea de los sintetizadores, que considera múltiples actores en los distintos niveles de gobierno. Por tanto, parte del análisis de la EPJA a nivel macro, y va trazando algunas líneas transversales a nivel meso para analizar la interacción de los actores y sus niveles de cooperación. Por último, busca llegar a nivel micro para analizar las creencias de los individuos (Sabatier, 1988).

La investigación consideró entrevistas con los responsables de la formulación y de la implementación de las políticas de EPJA, como se puede apreciar en las Tablas 2.2 y 2.3 del presente Capítulo.

Técnicas de obtención de datos

Para poder responder a las preguntas de investigación se propuso recolectar datos a través de varias fuentes. Como inicio del proceso de investigación, se requirió del análisis documental considerando fuentes primarias tales como las constituciones políticas, las leyes de educación de México (LGE, 1993) y Brasil (LDB, 1996), documentos oficiales, marcos internacionales y reportes nacionales y de agencias, que junto con fuentes secundarias como informes nacionales e internacionales, reportes de investigación

educativa, libros, antologías, tesis y disertaciones que sistematizan y profundizan el tema de la EPJA, constituyen la principal fuente de conocimiento inmediata a la investigación (Dankhe, 1986). Estas fuentes ayudaron a mejorar la comprensión de los contextos y detectar conceptos clave que resultaron imprescindibles para la elaboración del primer análisis (de síntesis, tablas y gráficos) a partir del cual se avanzó hacia la selección de casos y preguntas para las entrevistas iniciales.

Considerando que la naturaleza de los textos de la investigación es cualitativa, se recolectaron conceptos, textos, narraciones, percepciones, interacciones, significados y experiencias, expresadas en el lenguaje de los participantes (Álvarez-Gayou 2003), con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento. Se eligió la entrevista semi-estructurada como herramienta de recolección de datos (Lupton, 1996). Esto principalmente porque la entrevista permite recabar información personal detallada que no resulta fácil obtener de la observación (Creswell, 2009). Además, es una opción mucho más atractiva para la pronta colección de información. Y semi-estructurada por la libertad que ofrece de plasmar de manera específica algunos elementos (Bryman, 1994) que requiere la investigación, sin la rigidez de una entrevista estructurada y sin la dispersión de una narración abierta.

Selección de informantes

Por la naturaleza del estudio, se utilizó una muestra no probabilística de informantes. Para su identificación se empleó el muestreo que se conoce como intencional (Bryman, 2008), cuya meta es muestrear casos o participantes de manera estratégica, no aleatoria. Mediante

este tipo de muestreo se busca a las personas a entrevistar tomando en cuenta que éstas estén centradas en el tema a investigar (o subsistema) y que sean relevantes. Para el levantamiento de la información se realizó un muestreo inicial y se aplicaron algunas preguntas, y después se realizó la entrevista a través de un muestreo de redes o bola de nieve. La muestra intencional no permite generalizar los resultados a una población, sino que busca profundidad en éstos (Bryman, 2008).

Para las entrevistas se utilizó una grabadora digital y la transcripción total en MAXqda 2007, que pertenece a la familia de los programas de localización y recuperación de datos y que proporciona herramientas para tejer relaciones entre los más variados elementos de los datos; de esta manera hace explícitas las interpretaciones, es decir, permite “llamar” a todos los elementos que puedan apoyar a cierto argumento o conclusión (Negly, 2007).

Validación del instrumento

Con estos criterios, y con base en el análisis de fuentes primarias y secundarias, se realizaron las primeras entrevistas a manera de pilotaje, el cual permitió hacer una primera selección de entrevistados considerando informantes variados de acuerdo a sus ámbitos de responsabilidad, niveles de gobierno y sector en el que participan en el campo.

El propósito de las entrevistas fue obtener información para conocer las percepciones de los participantes sobre la implementación de las políticas en EPJA, así como las creencias y el nivel de coordinación entre los actores.

El pilotaje se llevó a cabo con el fin de indagar si las preguntas que se incluyeron en la primera versión del guion de la entrevista eran apropiadas para responder a las preguntas de investigación, y no sólo para ajustar y desechar interrogantes de acuerdo al objeto de interés, sino también para comprobar cómo éstas contribuían al flujo de la entrevista para mantenerla activa sin ser intrusiva (Bryman, 2008), principalmente al hablar de valores, creencias, actitudes, roles, relaciones y emociones.

El pilotaje consistió en la aplicación de cuatro entrevistas con actores de organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de la EPJA en Brasil y México y con un representante de universidad (ver Tabla 2.1).

Tabla 2.1 Participantes de la entrevista piloto

Código del Entrevistado	País	Actividad
1 FF11	México	Funcionario federal
2 FF12	México	Funcionario federal
3 FF1	Brasil	Funcionario federal
4 IN1	Brasil	Profesor de universidad

Elaboración propia.

Siguiendo las recomendaciones de Álvarez-Gayou (2003), antes de iniciar la entrevista se presentó a los informantes una breve descripción de los propósitos y alcances de la investigación, así como de la importancia de la entrevista en el presente trabajo.

La primera parte del pilotaje se llevó a cabo en la Ciudad de México el 14 de octubre de 2010. Se hicieron dos entrevistas a funcionarios del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Se formularon entre cuatro y seis preguntas por participante en distinto orden, según se fue desarrollando la entrevista, tomando como base las preguntas y las categorías de análisis que se exponen a continuación:

1. Exploración del tema

- ¿Cuáles son para usted, en líneas generales, los principales problemas de la educación básica de jóvenes y adultos?

2. Proceso de implementación

- Sabemos que entre lo que se dice y lo que se hace hay siempre una distancia; desde su punto de vista, ¿por qué la implementación cuesta tanto trabajo?
- ¿Cómo se podría avanzar hacia una mejor implementación?

3. Actores involucrados

- En este proceso de la implementación ¿cuáles considera usted que son los principales actores que participan?
- ¿Hay algo en particular que estos actores realizan para impedir una mejor implementación?
- ¿Qué elementos podría integrar o pensar que se requieren para mejorar la implementación?

Al analizar la información se advirtió la necesidad de dar mayor libertad de expresión al entrevistado no cerrando tanto las preguntas en relación al objetivo, ni utilizando terminología especializada (Bryman, 2008). También fue evidente que por el formato de las preguntas se podrían haber inducido algunas respuestas. Todo esto tuvo que ser mejorado en los nuevos instrumentos de recolección de información.

La segunda parte del pilotaje se realizó en Brasil el 16 de diciembre de 2010. Se entrevistó a un funcionario del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y a un profesor de la Universidad de Minas Gerais considerando menos preguntas, aunque se incluyó una pregunta referente al cambio de gobierno con el fin de que el entrevistado se sintiera en mayor libertad para determinar nuevos actores en el proceso de implementación. Las preguntas que se formularon fueron las siguientes:

1. Exploración del tema

- ¿Cuál es su opinión sobre los programas gubernamentales de la educación de adultos en Brasil?

2. Actores involucrados

- ¿Cuáles son los principales actores en la implementación de programas de EPJA?

3. Proceso de implementación

- ¿Cuáles son los principales retos o problemas a enfrentar?
- ¿El nuevo cambio de gobierno tendrá alguna repercusión en la EPJA?

Es importante resaltar que en el caso de Brasil, la entrevista transcurrió con mayor fluidez que las anteriores, sin embargo, dos aspectos podrían mejorarse sustancialmente en el futuro: el primero se refiere a que después de detener la grabación se obtuvieron importantes revelaciones, por lo que el diario de campo resultó clave en este sentido. Como se sugiere en los manuales de entrevistas, tal parece que los funcionarios se intimidan con la grabación.

Una vez terminada la transcripción, las entrevistas se enviaron a los informantes para su validación y consideración de anonimato.

Análisis de información

Considerando que éste es un proceso iterativo que abre la posibilidad de que los propios actores descubran nuevos significados a partir de los conceptos utilizados, los cuales, a su vez, permiten mejorar el estudio (Byrman, 2008), una vez reunidos los datos se asignaron categorías para analizar los significados y describir el fenómeno estudiado desde el punto de vista de los actores (*idem*). La categorización es un modo de ordenar la realidad, de tal manera que se muestre con mayor claridad el fenómeno a analizar; si esto no se consigue, habrá que replantear dicha categorización (Sampieri, 2009).

Las cuatro categorías que se utilizaron para el análisis del material del pilotaje son: creencias, condicionantes, recursos y cooperación. La relación o posible puente entre ellas consiste en que todas definen las características de actuación de los actores. Algunas

categorías son muy generales, por lo que, siguiendo a Sampieri (2009), se hicieron algunos refinamientos.

Creencias

Esta categoría funciona en gran medida como articuladora de las otras tres, ya que los participantes tienen fuertes creencias que buscan convertir en políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988). Si bien, dada esta característica, se corre el riesgo de considerar como creencia todo lo que dicen los entrevistados, en esta categoría se circunscribe a aquellos valores que guían la conducta y proyectan la imagen del actor de cómo debe funcionar el subsistema. Las creencias ayudan a entender los vínculos entre los actores.

Se observó que en Brasil la nueva constitución (1988), la ley de educación (LDB, 1996), y el proceso de descentralización, generaron cambios que han incorporado el derecho a la educación como una importante creencia.

Después de una drástica separación por décadas entre el gobierno y los movimientos sociales causada por los gobiernos militares, el optimismo con el que los distintos actores percibían a la EPJA en ese momento resulta evidente, como sostiene un investigador: "...ha habido un cambio importante en las políticas, el gobierno está haciendo el esfuerzo y todos los actores están poniendo en el centro la voz de los adultos, pasando de una 'defensa activa' a una participación activa" (IN1). La percepción es la de un cambio paulatino, pero certero. Los actores entrevistados esperan que el nuevo gobierno siga generando cambios "y no quieren acomodarse", de acuerdo al investigador, ahora que están trabajando juntos.

Estas creencias en torno a los avances son compartidas por el representante del gobierno federal.

En el caso mexicano, se reconoce la importancia del instituto encargado de la implementación de la educación básica desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida. El cumplimiento de la tarea se centra en indicadores cuantitativos que refieren a la reducción del rezago educativo. Surge gran interés sobre el trabajo “de base”, es decir, con los facilitadores y los adultos, “donde suceden cosas importantes”, tal como menciona un funcionario federal (FF12).

Condicionantes

Se refiere a todos aquellos factores que limitan la efectividad de las políticas de EPJA, de acuerdo a la creencia de los actores; entre éstas se considera: desatención pública, implementación deficiente, burocracia y falta de marcos normativos, diseño complicado, pugnas políticas y escaso financiamiento.

Este código permite reconocer los principales retos que enfrenta la EPJA. En el caso de Brasil el avance legislativo, más cercano a la concepción del aprendizaje a lo largo de la vida, no logra llevarse a la práctica. Comenta el funcionario que “Los cursos de pedagogía y las clases para los adultos se quedan muy parecidos a lo que se hacía antes” (FF1). Si bien la precariedad de los materiales e instalaciones afectan al desarrollo, no son tan críticos como lo relacionado con la práctica pedagógica.

En México, el apremio por alcanzar las metas numéricas en términos de participación, deja de lado la calidad educativa, tal como comenta un funcionario: “el resultado numérico está haciendo mucho daño al aprendizaje de las personas” (FF11).

Recursos

Definen la fuerza del actor o grupo para actuar en el subsistema, y aunque también podría considerarse a *las creencias* como recursos ideológicos, esta categoría incluye más bien aquellos elementos materiales y humanos con los que cuentan los grupos. Para esta investigación se identificaron seis tipos de recursos: autoridad legal, opinión pública, informaciones, movilización de grupos, recursos financieros y liderazgos locales (Sabatier y Weible, 2007).

En Brasil, la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI), le ha dado mayor posibilidad de coordinación al campo, aunque sus posibilidades de movimiento independiente son escasas y tiene poca influencia a nivel local. Una importante consideración se refiere a la posibilidad que tienen los estados y los municipios de utilizar el recurso económico destinado a la EPJA como parte del mismo fondo para la educación de niños y adolescentes. Otro de los grandes recursos es la fuerza que tiene la movilización social en el país para lograr mayor voluntad política a favor de la EPJA.

México, por su parte, cuenta con una institución consolidada desde hace más de treinta años, que junto con los 63 mil asesores, realiza las labores de alfabetización y

educación básica para jóvenes y adultos en el país. Sin embargo, de acuerdo a uno de los funcionarios entrevistados, “la institución no recibe los apoyos adecuados para lograr mayor visibilidad. El recurso económico ha sido cada vez menor y sin relación alguna con la demanda” (FF11).

Cooperación

Define la articulación entre los actores relevantes en el subsistema y sus puntos en común. La cooperación es una condición necesaria para alcanzar resultados satisfactorios, por ello, el grado de “cooperación” es clave para explicar el éxito o fracaso de las políticas (Hill y Hupe, 2006). Además, ayuda a detectar si existen nuevos actores en el subsistema.

Para el caso brasileño, en décadas pasadas los más importantes marcos que determinaron el cambio de la EPJA fueron impulsados por actores de la sociedad civil; pero a partir del gobierno del presidente Lula se integraron múltiples actores, aunque en las entrevistas no se aclara su interacción en el proceso.

En México, los actores se encuentran menos vinculados entre sí. Se muestra un nivel muy bajo de cooperación a nivel local, por lo que valdrá la pena conocer cómo es que los municipios lograrán implementar las acciones que se proponen. Los vínculos se dan entre las diferentes estructuras del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), a nivel estatal y municipal, o en las aulas, con los facilitadores.

Primeros hallazgos

A partir de la información recabada en el ejercicio de validación, se presentan algunas reflexiones y consideraciones iniciales que serán de ayuda durante la investigación.

Entre el dicho y el hecho

En el caso brasileño se encontró que, de acuerdo con el funcionario entrevistado, la “legislación aún no cambia la práctica” (FF1). Esta afirmación confirma el valor de la presente investigación e invita a buscar elementos para encontrar esa brecha pensando en cómo el concepto de EPJA contradice las prácticas actuales. En México sucede algo similar con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) y su puesta en práctica en el terreno, ya que, tal y como se aplica en la realidad, ofrece pocas posibilidades de aprendizaje significativo al educando.

Cooperación entre los actores

Las entrevistas piloto no aportaron información suficiente para ahondar acerca de los vínculos entre los actores y entre los niveles de gobierno. Esto obliga a pensar en la necesidad de identificar a profundidad las particularidades de los vínculos entre estos actores. Sin embargo, llama la atención el hallazgo, en el caso de las entrevistas en Brasil, de que la confianza hacia el actual gobierno ha fortalecido las redes colaborativas entre actores. El gobierno del presidente Lula, al parecer, abrió las puertas a la participación de más actores en la EPJA, además de las grandes ONG que coordinaban la alfabetización en

el país. En el caso de México es importante resaltar la escasez de invitados a participar en el proceso de implementación, el cual queda prácticamente reducido al INEA.

Falta de recursos

En ambos países se padece de recursos financieros insuficientes para una adecuada implementación, sin embargo, en Brasil, donde el financiamiento se han ido incrementando año con año, se intenta obtener los recursos a partir de la participación de los distintos actores privados y públicos. En el caso de México, hay una preocupación de que los recursos destinados a la EPJA no sean suficientes para conseguir avanzar en el combate al rezago educativo.

Acreditación

En ambos países aparece la acreditación de saberes como un elemento de gran influencia en el campo de la EPJA. En torno a la acreditación se unen distintos grupos como el CERTIFIC en Brasil o Conocer en México. En este último país la búsqueda de certificación ha dejado de lado los aprendizajes significativos, ya que no tienen reconocimiento oficial. Brasil sigue manteniendo la certificación de los aprendizajes informales en paralelo con la acreditación de los formales.

Bajos niveles de participación

La preocupación por los niveles de participación en los programas se encuentra más en las entrevistas en México que en las de Brasil. Una de las posibles causas es que en México, la meta por abatir el rezago educativo está claramente anclada a la política nacional; en cambio en Brasil, el énfasis numérico está colocado más bien en los programas de alfabetización y no tanto en la educación fundamental, donde al parecer la presión no es tan fuerte.

Con estos hallazgos iniciales encontrados en el ejercicio de validación, se empezaron a definir con mayor claridad algunos de las principales condicionantes que limitan una mejor implementación en la EPJA.

Entrevistas en terreno

Una vez terminado el ejercicio de validación, se hicieron un total de 25 entrevistas en Brasil y 19 en México. Los entrevistados fueron funcionarios federales, estatales y municipales, representantes de movimientos sociales, investigadores, docentes/facilitadores, educandos y periodistas. El análisis, como se mostrará en el siguiente capítulo, no se hace por grupos o niveles de gobierno, sino por sus creencias y niveles de cooperación (Sabatier, 1988).

Códigos de identificación por informante

Las tablas que se presentan a continuación se elaboraron con base en la información obtenida a partir de las entrevistas semi-estructuradas. En ellas aparecen los actores

entrevistados en Brasil y México que participan en la EPJA. Se consigna su función, posición, procedencia y un código de identificación para mantener el anonimato.

Tabla 2.2 BRASIL: informantes

	Entidad	Función	Estado	Código
1	SECADI	Funcionario federal	Brasília	FF1
2	SECADI	Funcionario federal	Brasília	FF2
3	SECADI	Funcionario federal	Brasília	FF3
4	Programa Brasil Alfa	Funcionario estatal	Rio de Janeiro	FE1
5	Programa Autonomía	Funcionario estatal	Rio de Janeiro	FE2
6	Programa Brasil Alfa	Funcionario estatal	Paraíba	FE3
7	Ministerio de Educación	Funcionario estatal	Paraíba	FE4
8	Programa Brasil Alfa	Funcionario municipal	Paraíba	FM1
9	Programa MEB	Representante	Brasília	ONG1
10	Programa MOVA	Representante	Brasília	ONG2
11	Programa ZePeão	Representante	Paraíba	ONG3
12	CLADE	Representante	Brasília	ONG4
13	Univ. Federal Joao Pessoa	Investigador	Paraíba	IJ1
14	Univ. Federal Joao Pessoa	Investigador	Paraíba	IJ2
15	Univ. Federal Minas Gerais	Investigador	Minas Gerais	IJ3
16	Univ. de Sao Paulo	Investigador	Sao Paulo	IJ4
17	UNESCO	Funcionario	Brasília	OI1
18	Programa Brasil Alfa	Docente	Brasília	DC1
19	Programa Autonomía	Docente	Brasília	DC2
20	Programa Brasil Alfa	Docente	Paraíba	DC3
21	Programa ZePeão	Docente	Paraíba	DC4
22	Programa Brasil Alfa	Educando	Paraíba	ED1
23	Programa Autonomía	Educando	Brasília	ED2
24	Programa ZePeão	Educando	Paraíba	ED3
25	Periódico <i>O-Globo</i>	Periodista	Brasília	MC1

Tabla 2.3 México: informantes

	Entidad	Función	Estado	Código
1	INEA	Funcionario federal	Distrito Federal	FF11
2	INEA	Funcionario federal	Distrito Federal	FF 12
3	INEA	Funcionario federal	Distrito Federal	FF 13
4	IEEJAG	Funcionario estatal	Guerrero	FE11
5	IEEJAG	Funcionario estatal	Guerrero	FE12
6	INEA DF	Funcionario estatal	Distrito Federal	FE13
7	INEA DF	Funcionario estatal	Distrito Federal	FE14
8	IEEJAG	Funcionario municipal	Guerrero	FM1
9	IEEJAG	Funcionario municipal	Guerrero	FM12
10	Grupo de Educación Popular con Mujeres	Representante	Distrito Federal	ONG11
11	Rostros y voces	Representante	Distrito Federal	ONG12
12	Univ. Pedagógica Nacional	Investigador	Distrito Federal	IJ11
13	CREFAL	Investigador	Michoacán	IJ12
14	INEA	Asesor	Guerrero	DC11
15	INEA	Asesor	Distrito Federal	DC12
16	INEA	Asesor	Michoacán	DC13
17	INEA	Educando	Guerrero	ED11
18	INEA	Educando	Distrito Federal	ED12
19	<i>La Voz de Michoacán</i>	Reportero	Michoacán	MC11

Capítulo III. El análisis de la implementación de políticas públicas a partir de las redes de política y, en particular, del marco de coaliciones promotoras

En las primeras páginas de este capítulo se hace una breve descripción de la evolución de los estudios de políticas públicas y el lugar preponderante que ha ocupado la implementación en los últimos años como respuesta a la brecha entre la elaboración de la política y los resultados que ésta arroja. Se analiza posteriormente la evolución y utilización de las redes de política como herramienta de análisis para la implementación, y dentro de éstas, el marco de las coaliciones promotoras de Paul A. Sabatier (1988). Se establecen los alcances de la utilización de las redes de política y del marco de las coaliciones promotoras señalando sus fortalezas pero también las limitantes para su cabal aplicación.

Políticas públicas

Según Aguilar (1992), por mucho tiempo la estructura económica, el conflicto de clases y el juego entre los grupos de interés, fueron los factores determinantes para entender las decisiones gubernamentales. A partir de la teoría sistémica, marxista, elitista o pluralista se podían explicar las decisiones sin entender cabalmente el proceso por el que transcurrían. Para la administración pública lo importante era la ejecución y puesta en práctica; y para la

ciencia política, una vez conocidas las relaciones de poder existentes en un sistema social se sabía a cuál lógica obedecía el proceso de toma de decisión de cualquier política.

Sin embargo, las nuevas configuraciones en las relaciones entre la sociedad y el Estado requieren de un análisis más detallado e integral que obligue a entender los procesos en la toma de decisiones y la puesta en práctica de las políticas. La democracia moderna tiene poco parecido con las tradicionales nociones weberianas de la jerarquía o las ideas neoconservadoras de la prestación de servicios públicos a través de los mercados privados. En su lugar, las políticas públicas se hacen y se implementan a través de algún tipo de arreglo híbrido en el que participa una gama de diferentes actores (Peterson, 2003). Esto refleja un cambio “hacia un reparto de tareas y responsabilidades, a hacer cosas juntos en lugar de hacerlas solos” (Rhodes, 1990:305).

En contraste con esta democracia moderna, el corporativismo de los países latinoamericanos está marcado por la preponderante intervención del Estado; en estos países los grupos de interés mantienen al Estado en cautiverio, sosteniendo procesos políticos discrecionales (Aguilar, 1992). La arena es a menudo cerrada a los grupos menos organizados y da un énfasis mayor al rol del Estado (Cawson, 1986).

Siguiendo a Oszlack y O'Donnell (1982), se concibe la política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Por su carácter propositivo referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de la fuerza política, particularmente la de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos.

El destinatario de las políticas públicas es la población, lo que significa que se hacen realidad como derechos del ser humano (Oszlack y O'Donnell, 1982).

Implementación

La acertada frase de Anderson (1975) de que “las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan” (en Parsons, 2007:98) evidencia el hecho de que las ideas para resolver los problemas no bastan para reivindicar el ambiente en donde se implementan las políticas y lograr por último que las cosas sucedan. Cada día resulta más evidente la necesidad de atender la brecha entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos.

A partir de la década de los setenta, con los estudios de Bardach (1977) y Pressman y Wildavsky (1983) se comenzó a evidenciar el hecho de que muchas políticas y programas no habían sido tan efectivos como sus defensores lo habían esperado; se afirmaba que la implementación de políticas no implicaba mayor involucramiento de especialistas dada su aparente falta de significado. Tanto analistas como actores empezaron a trasladar su atención del “discurso/solución”, hacia el “por qué y cómo” (Parsons, 2007).

Las ineficiencias en el aparato de gobierno se descubren al identificar los obstáculos que se presentan en el proceso de implementación de las políticas, y al querer alcanzar los objetivos originales (Revuelta, 2007); es por ello que el énfasis en la implementación y los resultados de política pública marcaron una revolución en el discurso de la gobernanza (Parsons, 2007).

Siguiendo a Revuelta (2007), se define la implementación como el proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables, actores y factores independientes que pueden apoyar, alterar u obstruir el propósito de los objetivos originales. No sólo se requiere un punto inicial y un punto de llegada para poder analizar la implementación (Pressman y Wildavsky, 1983), sino también del estudio de la microestructura de la vida política, es decir, cómo las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí, qué las motiva a actuar como lo hacen y qué podría motivarlas a actuar de otra manera (Jenkins, 1982).

Para Aguilar (2003), la implementación es como “un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas, los métodos del proyecto y el contexto institucional” (p. 83).

La implementación muestra cómo la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, se encarga de volver la retórica en acción; es el estudio del cambio, es decir, de cómo ocurre y cómo podría inducirse (Bardach, 1977).

La evolución que ha tenido la implementación como campo, desde los años setenta, ha producido el desarrollo de distintos enfoques e importantes debates. En la discusión, los analistas de estos enfoques como Pressman y Wildavsky (1983), Elmore (1980) y Hjern y Hull (1982), entre otros, reconocen que tanto la formulación como la ejecución de la política se hacen desde una posición jerárquica y se preguntan cuál sería la implementación perfecta, como se presenta a continuación.

Enfoque de arriba hacia abajo

Este enfoque parte de un modelo racional que busca la relación entre las decisiones y los logros; entre la formulación y la implementación. Se concentra en la élite de las políticas públicas, en el control y cumplimiento efectivo. Es básicamente un enfoque prescriptivo, en el sentido propio del taylorismo (Parsons, 2007), dado que pone demasiado énfasis en la definición de las metas desde la jerarquía más alta. Es común que con este enfoque se exprese el apoyo al régimen representativo y la ejecución se realice a partir de las elecciones hechas por los líderes políticos.

De acuerdo con Sabatier (1987), este enfoque permite entender el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política, el logro de objetivos a través del tiempo, los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados y, por último, la reformulación de la política.

Bajo este enfoque se han encontrado trabajos desarrollados en la EPJA, entre los que se encuentran informes nacionales (Cabello, 2005) y análisis de las políticas institucionales (Núñez, 2006).

Fundamentado en el control de las distintas etapas, al enfoque de arriba hacia abajo se le ha criticado principalmente el hecho de no tomar en cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación, además de no prever una buena estructura para observar el cambio de política, ni el proceso de aprendizaje de la misma, lo cual influye directamente en la intencionalidad de esta investigación de considerar a otros actores y niveles en el proceso de implementación.

El enfoque de abajo hacia arriba

Este enfoque considera que los procesos implican la negociación y la construcción de consensos considerando los contextos o entornos organizacionales y políticos en donde debe funcionar (Elmore, 1980). El enfoque apoya el surgimiento de contribuciones políticas de actores que se ubican lejos de la vigilancia de los directores políticos. Se interesa en los burócratas, los actores y las limitaciones de la jerarquía formal. Se enfoca en el aprendizaje social, así como en las interacciones, el conflicto y el empoderamiento. El énfasis más fuerte de este enfoque se localiza precisamente en la burocracia, y a partir de ahí se explica el éxito o fracaso de la implementación. Hjern y Hull sostienen que el “principio ordenador no son los problemas como son definidos y abordados por el sistema político formal, sino cómo son definidos y abordados por los actores sociales relevantes” (1982:56).

En general, el enfoque de abajo hacia arriba en los estudios de implementación ha sido efectivo para proveer elementos acerca de cómo los actores locales utilizan los programas de los altos niveles de gobierno para sus propios propósitos, y así subrayar los efectos no anticipados de la implementación de los programas políticos (Sabatier y Mazmanian, 1981).

Entre los problemas de este enfoque se encuentra la poca atención hacia las políticas centrales, la legislación, y, en general, hacia un análisis macro.

Bajo este enfoque se han encontrado trabajos sobre EPJA vinculados con la implementación a nivel local, como los trabajos de Hernández (2007) y Conde (2000), entre otros, pero también informes regionales que incluyen una perspectiva más amplia de los actores (Caruso *et al.*, 2008).

Sabatier (1987) argumenta que el enfoque de arriba hacia abajo ofrece una ventaja comparativa en situaciones donde existe una legislación dominante que estructura la situación, o cuando los recursos para la investigación son muy limitados. En contraste, el enfoque de abajo hacia arriba es más apropiado en situaciones donde no hay una legislación dominante, sino un gran número de actores con dependencias de poder o donde el interés se centra en las dinámicas locales. Este peso que Sabatier otorga a la legislación para justificar un enfoque u otro no parece del todo atinado, principalmente porque en muchos países latinoamericanos la práctica se aleja de la legalidad y se corre el riesgo de sólo analizar la implementación de “realidades distintas”.

El enfoque de síntesis

En un intento por considerar lo mejor de los dos enfoques descritos, autores como Van Meter y Van Horn (1975), Elmore (1980) y Laurence O'Toole Jr. (1989), entre otros, desarrollaron los enfoques híbridos o sintetizadores. Estos enfoques amplían el contexto, pero además, como refieren Flores-Crespo y Mendoza, “introducen la idea de análisis de redes y la necesidad de analizar la coordinación y colaboración durante la implementación” (2010:31).

Siguiendo el enfoque de síntesis, algunos autores ofrecen valiosos elementos para analizar la efectividad en la implementación de las políticas de EPJA; dichos elementos se describen a continuación.

Un proceso permanente de negociación. Elmore (1980) desarrolla la idea de “mapeo regresivo”, que consiste en comenzar el estudio de las políticas públicas en la etapa en la que éstas llegan a su punto final, y analizarlas y organizarlas a partir de los patrones de conducta y conflicto que existen. Los procesos que se pretende identificar implican la construcción y negociación de consensos considerando el entorno político en el que deben funcionar.

La idea es que existe un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos; así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanecen en la arena de negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Esta negociación de acuerdo a los intereses de los actores es un elemento que determina la implementación de la política de EPJA en Brasil, donde ésta se define a través de espacios de negociación y cooperación como son los foros nacionales de EJA, o la agenda territorial, desde donde se han impulsado iniciativas para mejorar el subsistema.

Este proceso de negociación para la implementación es, de acuerdo con Bardach (1977), un juego político de persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre. Los actores buscan ganar tanto control como sea posible y tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar sus propias metas y objetivos. El autor transita por las fronteras entre la política y la burocracia, entre la toma de decisiones, la implementación y los resultados de estas decisiones (Parsons, 2007).

Factores que influyen para una mejor implementación. Concentrarse en el tipo de política pública de la que se trata puede influir en el proceso de implementación. Van Meter y Van

Horn (1975) establecen el nivel de cambio y el nivel de consenso requeridos para pronosticar un mayor o menor éxito en la implementación de la política. De acuerdo a estos autores, una política que introduce cambios pequeños y goza de gran consenso muestra más posibilidades de éxito. Por el contrario, una política que intenta introducir grandes cambios con pequeños consensos tiene muy pocas posibilidades de éxito.

Además, para Van Meter y Van Horn (1975), las políticas que involucran redistribución de recursos enfrentarán más problemas en su implementación, lo cual remite nuevamente a la implementación de la EPJA en Brasil, donde la mutiplicidad de actores y la redistribución de recursos a partir del Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB), ha complicado la asignación de recursos más que en el caso de México, donde éstos son controlados por muy pocos actores.

Los sintetizadores recuperaron la idea de que hay múltiples actores que desempeñan un papel central en los procesos de implementación en distintos niveles gubernamentales. Asimismo, empezaron a incluir factores no tangibles, tales como el grado de cooperación como elemento clave para explicar el éxito o fracaso de las políticas (Hill y Hupe, 2006).

Derivado de todos estos desarrollos, la metáfora de las “redes de política” encajó perfectamente. Siguiendo a Hill y Hupe (2006), la cooperación es una condición necesaria para alcanzar resultados satisfactorios, sin que esto signifique, desde luego, quedar libre de conflicto, como mencionan Flores-Crespo y Mendoza (2010).

Si bien la presente investigación parte de un enfoque de arriba hacia abajo, se articula con la idea de los sintetizadores, que consideran múltiples actores en los distintos niveles de gobierno. Por tanto, parte de un análisis macro de la EPJA, va trazando algunas

líneas transversales a nivel meso analizando la interacción de los actores y sus niveles de cooperación, que a pesar de ser fluctuante en frecuencia e intensidad, se ha mantenido a través del tiempo. Y también intenta llegar a nivel micro analizando las creencias de los individuos (Sabatier, 1988). Para ello, la investigación consideró entrevistas con los responsables de la formulación y de la implementación de las políticas de EPJA.

Entre sus objetivos, la investigación pretende mostrar cómo la formulación se ve afectada con algunos rasgos de la implementación.

Redes de política como fundamento

El creciente interés en las formas que asumen las redes de gobierno refleja cómo la sociedad moderna, la cultura y la economía son, cada vez más, producto de relaciones que implican reciprocidad e interdependencia, en oposición con la jerarquía y la independencia. Como comenta Castells: “Las redes son fuente de innovación institucional que puede dar algunas respuestas a la crisis del Estado-nación. Nuevas formas de gobernanza y nuevas instituciones de gobierno se están creando, en el nivel nacional y regional” (2001:98).

Los analistas tratan de explicar la implementación de las políticas mediante la investigación de cómo las redes que facilitan la negociación entre los implementadores de políticas se estructuran en un sector en particular. Los vínculos entre las organizaciones, más allá de las propias organizaciones, se han convertido en el foco central de análisis (Peterson, 2003).

En este sentido, el enfoque de las redes de políticas está enmarcado en un contexto de relaciones y dependencias, y define patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores independientes que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas (Heclo, 1978). Pueden ser de mucha utilidad para los problemas “maliciosos”,¹² como los definen Sabatier y Weible (2007), donde aparecen problemas complejos, falta de consenso y complejidad institucional, además de que reducen el conflicto político y despolitizan los problemas.

La metáfora de la “red” busca concentrarse en el patrón de los contactos formales e informales de las relaciones que definen las agendas de las políticas públicas y la toma de decisiones, en contraposición con la interacción que tiene lugar dentro y entre las organizaciones e instituciones formales encargadas de las políticas públicas (Parsons, 2007).

Como se puede apreciar, esta visión contrasta con la idea de que un solo actor, sea éste el gobierno, las ONG o los medios de comunicación, dirigen los destinos de los asuntos públicos. La EPJA, en ese sentido, se ha caracterizado a través de la historia por su distanciamiento con la educación formal y su acercamiento con otros sectores de la sociedad que estimulan el aprendizaje no formal e informal. Su implementación ha transcurrido a través de múltiples actores con mayor o menor grado de coordinación. Este reconocimiento a la multiplicidad de actores es un punto ontológico que posibilita ampliar la perspectiva en los estudios sobre política educativa (Flores Crespo y Mendoza, 2010).

¹² El término en inglés es *wicked problems*.

Las redes de política enfatizan la manera en que cada política es el resultado de una compleja interconexión de personas, organizaciones y niveles de gobierno, y presenta un cuadro más amplio sobre la manera en que ocurre la realidad. Ofrece una ventaja frente a otros modelos teóricos que comparten un concepto céntrico del Estado, basado en una autoridad única (nacional) de coordinación jerárquica en la toma de decisiones.

Según Rhodes, en las redes de políticas públicas pueden observarse tres características:

- Las redes existen debido a la interdependencia entre actores. Necesitan de los recursos de los demás para alcanzar sus metas. Las interdependencias generan interacciones entre los actores incluso en varios niveles de gobierno. Un actor es dependiente de otro si su relación con ese actor se caracteriza por baja posibilidad de sustitución y alto nivel de importancia.
- Las redes constan de una diversidad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias metas. No hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores. Las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor central sino como uno de los actores en el proceso político. La interacción es una característica importante de los procesos en las redes.
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores. Con el tiempo se crean reglas entre los actores que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas (Rhodes, 1990:293).

Las redes de la política, desde luego, no están exentas de riesgos, sobre todo ante el problema de que éstas se transformen en comunidades insulares de la política, dominadas por los intereses creados y por la falta de transparencia. Otro de los riesgos es que el análisis de las políticas de la red carece de una teoría del poder (Peterson, 2003). Esta crítica hace pensar que no tiene en cuenta la naturaleza intersticial de análisis de políticas de red; es decir, del poder de los actores clásicos, en particular los gobiernos. No es que lo niegue, pero no lo ve como un factor determinante de los resultados.

Al situar la presente investigación en el proceso de la implementación de la política dentro del enfoque de redes, se puede deducir que se ha optado por el enfoque por etapas que tantos adeptos ha tenido. Sin embargo, junto con Sabatier y Jenkins Smith (1993), se sustenta que el mundo real no se define a partir de etapas o estados nítidos, y se reconoce que el modelo por etapas aparece como un discurso lineal ordenado que dista mucho de lo que se observa en la realidad, por lo que la separación por etapas del proceso de políticas sólo se realiza como un recurso analítico (Santizo, en Flores-Crespo, 2008).

Una estructura más sólida que las de las redes de política la ofrece el marco de coaliciones promotoras (MCP) de Sabatier (1987), que considerando las características mencionadas, integra algunas otras como son el subsistema o las creencias, que son recursos que se utilizan en la investigación.

Marco de las coaliciones promotoras (MCP)

Antecedentes

El marco de las coaliciones promotoras desarrollado por Paul A. Sabatier emergió a lo largo de los años ochenta por la confluencia de diversas líneas de estudio, como lo explica el mismo autor:

- una investigación para una alternativa a la heurística de las fases (Jones, 1984) que entonces dominaba los estudios de políticas públicas;
- un deseo de sintetizar las mejores características que explicaran la implantación de políticas “*top-down*” y “*bottom-up*” (Sabatier, 1987); y
- un compromiso por lograr que la información técnica cumpla un papel más prominente en las teorías del proceso de las políticas públicas. Su meta sería proveer una comprensión coherente de la mayor parte de factores y procesos que afectan la totalidad del proceso de políticas públicas, incluyendo la definición del problema, la formulación de políticas, la implantación y la revisión en el dominio de una política específica (a lo largo de períodos de una década o más) (Sabatier, 1988:28).

De acuerdo con Sabatier (1999), el modelo del MCP no comparte la visión de las políticas públicas del modelo de las fases¹³ ni del modelo del cesto de basura,¹⁴ principalmente por la

¹³ El modelo de las fases fue desarrollado, entre otros autores, por Jones (1984). Este autor considera que el proceso de elaboración de las políticas se divide en una serie de etapas: definición del problema, formación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones y legitimación, implementación y evaluación. A pesar de su utilización en la década de los setenta y principios de los ochenta, durante los años noventa fue motivo de duras críticas, entre otras, que: no es un modelo causal (no indica de qué modo una fase conduce a

escasa capacidad explicativa que tienen sobre por qué se producen cambios en las políticas públicas (Martínón, 2007).

La idea básica del modelo de las coaliciones promotoras fue tomada del libro de Heclo (1978) sobre la evolución de la política del bienestar en Gran Bretaña y Suecia. Este modelo difiere significativamente no sólo de la metáfora de las fases, sino también de otras teorías del proceso de políticas públicas. Además, muchos de sus elementos fundamentales, incluyendo la importancia de las relaciones intergubernamentales, el papel del aprendizaje orientado a las políticas y la capacidad de conceptualizar las políticas públicas como sistemas de creencias, se derivan principalmente de la literatura sobre la implementación (Pressman y Wildawsky, 1983; Mazmanian y Sabatier, 1981; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Fundamentos

Se trata de un marco teórico concebido para explicar el cambio en las políticas públicas en periodos de diez años o más,¹⁵ prestando especial atención al papel que las ideas pueden

otra); no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas; niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales (Sabatier, 1999).

¹⁴ El modelo “*garbage can*” o cesto de basura fue desarrollado por Cohen *et al.* (1972). Considera que la comprensión del problema y de las soluciones es limitada, y que las organizaciones operan en un sistema de ensayo-error. Es decir, las elecciones componen un cesto de basura en el cual varios tipos de problemas y soluciones son colocados en la medida en que éstos van apareciendo (Martínón, 2007).

¹⁵ Los análisis se centran en periodos de una década a o más, pues se considera que el estudio de los procesos de elaboración de decisiones en el corto plazo subestimarían la influencia del análisis de políticas, ya que tal investigación sirve para alterar las percepciones y el aparato conceptual de los elaboradores de la política pública, a lo largo del tiempo; además, el corto plazo tampoco es adecuado para comprender la importancia relativa de factores tales como los cambios en las condiciones socioeconómicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

jugar en el mismo. Para explicar el cambio en las políticas públicas, el marco de las coaliciones promotoras centra la atención en dos tipos de procesos:

- i. cómo las coaliciones, dentro del subsistema de creencias,¹⁶ intentan trasladar los aspectos centrales y secundarios de la política de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas;
- ii. cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema (Sabatier y Jenkins Smith, 1993).

En sintonía con el análisis en periodos de una década o más, como lo plantea Sabatier, la presente investigación se centra en el mismo periodo para analizar las políticas de Brasil y México. Pero además de la variable temporal, los MCP también analizan los niveles macro, meso y micro. El nivel macro supone que la hechura de políticas ocurre entre especialistas dentro de un subsistema de política, pero que su conducta está influida por factores amplios del contexto político y socioeconómico; el nivel micro se refiere al “modelo del individuo”, tomado de la psicología social; y el nivel intermedio o meso considera que se puede tratar mejor la multiplicidad de actores de un subsistema si se les agrega en coaliciones promotoras (Sabatier y Weibler, 2007).

De este modo, se considera, de acuerdo a Martínón, que el cambio en las políticas puede darse en función de tres variables:

¹⁶ Se define el sistema de creencias como “el conjunto de prioridades de valor y asunciones causales sobre cómo realizar las políticas públicas” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993:30).

- i. los parámetros relativamente estables del sistema (atributos básicos del área del problema o del producto; distribución básica de los recursos naturales; valores socioculturales fundamentales y estructura social; estructura básica constitucional, reglas);
- ii. los elementos externos de carácter dinámico (cambios socioeconómicos mayores; el surgimiento de movimientos sociales; cambios en la opinión pública, particularmente de cara a las prioridades de gasto del gobierno; cambios en las coaliciones de gobierno del sistema; y decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas); y
- iii. la propia dinámica interna del subsistema (2007:79) (ver Figura 3.1).

Figura 3.1 El Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP)

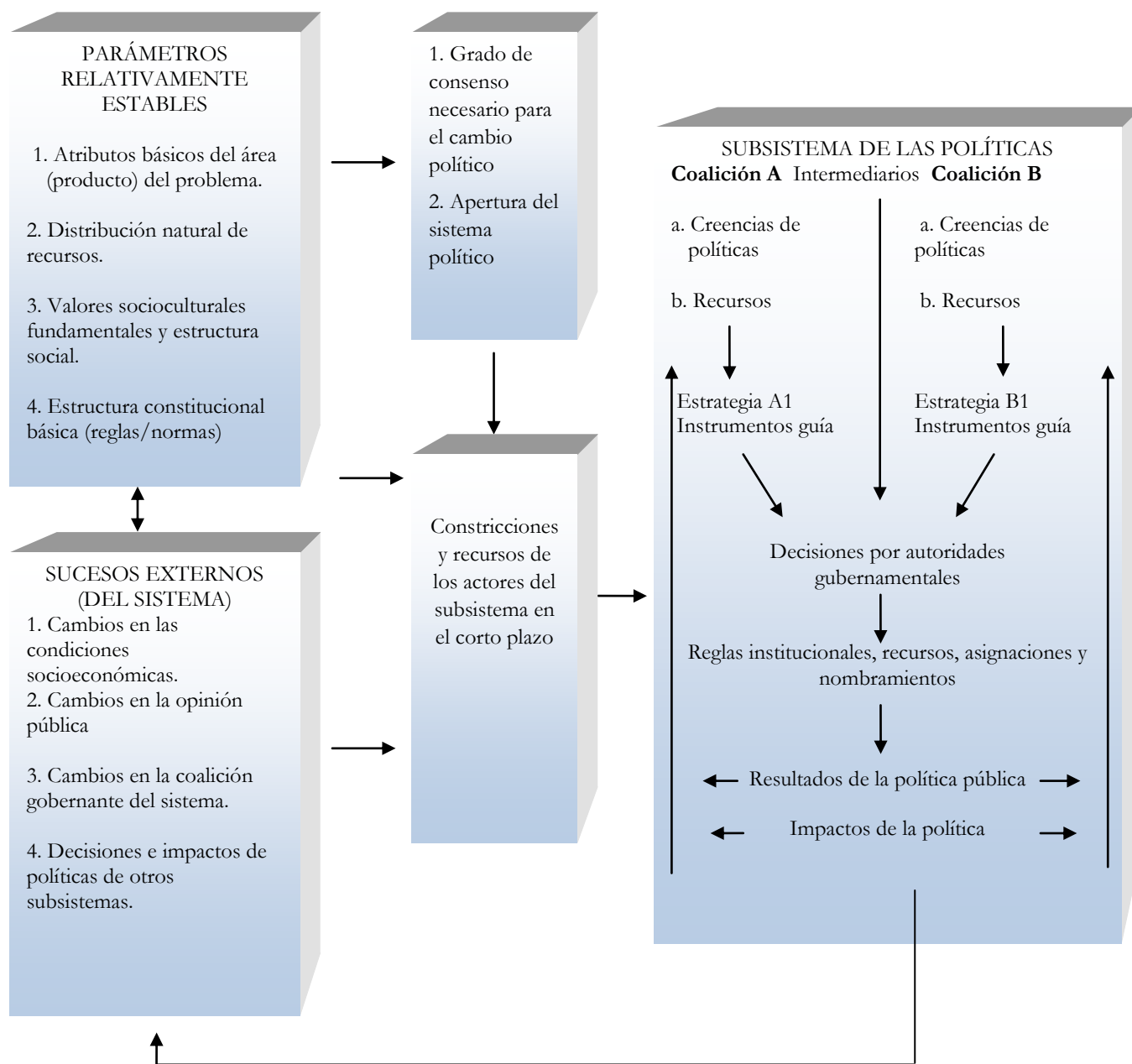


Diagrama de las coaliciones promotoras 2005 (Sabatier y Weible, 2007). Traducción propia.

El subsistema

Sabatier y Jenkins-Smith (1999) consideran que la unidad de análisis más útil para comprender el cambio en las políticas públicas es el subsistema, formado por aquellos actores de una variedad de organizaciones públicas y privadas que se encuentran activamente involucrados con un ámbito de actuación pública y quienes regularmente buscan tener influencia en esas políticas públicas. Cada subsistema que integra una política pública está compuesto por un número de coaliciones promotoras que se distinguen por sus valores, creencias e ideas (dimensiones importantes del proceso de formulación de políticas públicas, en general ignorados por los modelos anteriores), así como por los recursos de los que disponen (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Sabatier y Weible (2007) consideran que para influir en la toma de decisiones en las complejas sociedades modernas, se requiere de altos niveles de especialización. Estos autores asumen que dicha especialización ocurre en el subsistema de una política pública, que a su vez está compuesto por el conjunto de actores provenientes de una variedad de organizaciones públicas o privadas que pertenecen a diversos niveles de gobierno y a una diversidad de actividades o profesiones, y que están involucrados e insatisfechos con el trato dado a determinado problema de una política. De acuerdo con Sabatier:

Nuestra concepción de los subsistemas de políticas debería ser ampliada desde las nociones tradicionales de triángulos de hierro (limitados a las agencias administrativas, comités legislativos y grupos de interés, a un único nivel de gobierno) para incluir actores de varios niveles de gobierno, activos en la formulación e implantación de políticas, tales como periodistas, investigadores y analistas de políticas, que juegan papeles importantes en la generación, difusión y evaluación de las ideas de políticas (1988:131).

Este subsistema se considera la unidad de análisis de la política más útil para comprender el cambio en las políticas públicas y se forma por una frontera funcional y otra territorial (Zafonte y Sabatier, 1998). Para los fines del MCP, el concepto de subsistema requiere centrarse en el grupo de personas u organizaciones que interactúan regularmente por periodos de una década o más para influir en la formulación e implementación de políticas dada un área o dominio político. Sabatier señala una serie de criterios para la existencia de un subsistema maduro:

- i. Los participantes se ven a sí mismos como una comunidad semiautónoma que comparte un dominio de habilidad.
- ii. Buscan influir en la política pública dentro del dominio a lo largo de un periodo de tiempo (diez años). Esto resulta de la asunción del marco de las coaliciones promotoras de que tal intervalo es necesario para hacer un análisis de políticas significativo que pueda relacionarse con el aprendizaje y los impactos en el mundo real.
- iii. Hay sub-unidades especializadas dentro de las agencias a todos los niveles relevantes de gobierno relacionados con el tema.
- iv. Hay grupos de interés, o sub-unidades especializadas dentro de los grupos de interés, que observan el tema en cuestión como asunto principal de política (1988:111-114).

Los MCP, según Sabatier (1988), no consideran debates que no buscan una influencia de largo plazo en la política, ni aquellos pronunciamientos que carecen de un esfuerzo serio en la implementación efectiva o ante un cambio en las condiciones del problema.

El concepto de subsistema de Sabatier incluye actores en los distintos niveles de gobierno que pertenecen a una diversidad de actividades profesionales. Será por tanto de gran importancia para la presente investigación conocer la organización de los subsistemas y los niveles de cooperación que sostienen los actores en los dos países estudiados.

Actores del subsistema

Una de las características del MCP es que además de diferenciar instituciones políticas de organizaciones políticas, adoptando una perspectiva de red, no asume como esencial la afiliación organizacional de un actor y más bien considera sus creencias en relación a una política. El marco de las coaliciones promotoras invita a pensar también en los funcionarios, investigadores y periodistas como miembros potenciales de coaliciones promotoras, con creencias respecto de la política de modo similar a los líderes de los grupos de presión y de los legisladores; y como personas ocupadas en alguna actividad coordinada en grado no trivial, para conseguir sus propios objetivos en la política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Sabatier y sus colegas amplían todavía más el abanico de posibilidades al considerar la integración de *actores potenciales* que con mayor información apropiada podrían contribuir activamente al subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Como ya se ha

mencionado, este concepto resulta de gran utilidad en la EPJA, dado que ésta muchas veces no considera la participación de otros actores que proveen educación básica de adultos como parte del subsistema, como los cursos que se imparten en otros ministerios (trabajo, salud, juventud) o entre las organizaciones de la sociedad civil.

Coaliciones promotoras

Tal como se menciona en la sección anterior, el MCP propone integrar a todos los actores del subsistema que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación (Sabatier, 1993), en grupos llamados coaliciones promotoras. Estas coaliciones son definidas por Sabatier y Jenkins-Smith como “los actores de una variedad de organizaciones que comparten las creencias centrales de una política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (1999:121).

Esto no implica que todos los actores del subsistema de política deban pertenecer a una de las coaliciones promotoras del mismo. Existen algunos actores que por sus características pueden participar como intermediarios de la política, tales como expertos e investigadores que tienen ciertas habilidades que ofrecer, así como personas indiferentes a la política pública o burócratas a quienes les preocupa, principalmente, mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y alcanzar alguna solución razonable al problema (Martín, 2007).

Sabatier y Jenkins-Smith (1999) mencionan que en los subsistemas quietos, inactivos, latentes, puede haber una única coalición; sin embargo, en la mayoría de los casos “en un subsistema de política, habrá generalmente de dos a cinco coaliciones” (Sabatier y Weible, 2007:194). Este número depende también de qué tan maduro se encuentre el subsistema: cuanto más reciente sea, mayor será la fragmentación, porque “las coaliciones promotoras con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse y pueden hacerlo bien sólo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993:26), o cuando el tema está sujeto a conflictos que se reabren periódicamente según el ciclo presupuestario.

Esta consideración sobre los subsistemas quietos debe ser tomada en cuenta para el subsistema de la EPJA, el cual se ha desarrollado de manera marginal. Se tendrá que mostrar que el subsistema no es quieto o inactivo, que a pesar de no incrementar el número de actores su dinamismo ha ido creciendo al paso del tiempo, y comprobar si eso es suficiente para formar coaliciones.

Como ya se ha mencionado, los actores de la coalición comparten un conjunto de creencias básicas que intentan trasladar a las políticas y programas públicos para cambiar su uso a lo largo del tiempo; para ello, las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios: parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, a todos los niveles relevantes de gobierno. Además, utilizan diversos instrumentos como: la alteración de las reglas y presupuestos de los organismos públicos; el cambio del papel que juegan los personajes clave; el cambio de la opinión pública (a través de los medios de comunicación); la alteración de la población objetivo directo a la que se dirige el comportamiento del grupo a través de manifestaciones o boicots; o, por último, el intento de alterar gradualmente las

percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información (Sabatier y Jenkins-Smith, en Martínón, 2007).

Cuando las coaliciones intentan trasladar sus creencias a las políticas públicas, las presiones para alcanzar un compromiso suelen llevar a programas gubernamentales que incorporan elementos de diferentes coaliciones promotoras; de este modo, aunque en cualquier sistema intergubernamental normalmente habrá una coalición dominante y una o más coaliciones minoritarias, coaliciones diferentes podrán tener el control de diversas unidades de gobierno. De hecho, una de las estrategias básicas de cualquier coalición es manipular la asignación de responsabilidades de un programa, de modo que las unidades de gobierno que controla tengan la autoridad máxima o superior (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Como se puede observar, el MCP considera que las coaliciones están compuestas por las élites de las políticas más que por los miembros del público en general (dejando fuera a los educandos no organizados en el caso de EPJA), de modo que se puede considerar que la mayor parte de los actores tiene sistemas de creencias relativamente complejos e internamente consistentes respecto del área de la política pública de su interés, y que dedican una gran cantidad de tiempo a discutir temas relativamente técnicos tales como la magnitud del problema, los efectos de las políticas y sus consecuencias futuras (Martínón, 2007).

Sistema de creencias

Para el MCP, los sistemas de creencias son un concepto central concebido como las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas. “Incluyen prioridades de valor, percepciones de la importancia de las relaciones causales, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etcétera” (Sabatier y Weible, 2007:195). Son, para Sabatier, los mejores elementos para explicar la conducta y colaboración de los actores y, a partir de ello, analizar las políticas (Flores-Crespo y Mendoza, 2010).

El sistema de creencias se usa como la plantilla sobre la cual se mide el cambio, tanto respecto de las creencias de las diferentes coaliciones como del contenido real de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La posibilidad de colocar creencias y políticas sobre la misma plantilla suministra una herramienta para apreciar la influencia de varios actores a lo largo del tiempo, y, particularmente, el papel de la información técnica sobre el cambio en las políticas (Sabatier, 1998). Propone una estructura tripartita y jerárquica de creencias: creencias profundas (*deep core beliefs*), creencias centrales de políticas (*policy core beliefs*), y creencias secundarias (*secondary beliefs*).

- *Creencias profundas*. Este tipo de creencias abarca a todo el subsistema de política. Incluye creencias normativas y ontológicas básicas, tales como la valoración relativa de la libertad individual vs. la igualdad social, que opera a lo largo de, virtualmente, todos los dominios de políticas. La familiar escala izquierda/derecha opera a este nivel (Sabatier, 1998).

- *Creencias centrales de política.* Estas creencias son derivaciones de las creencias profundas y también abarcan a todo el subsistema de política. Representan compromisos normativos y percepciones causales básicos de la coalición a lo largo de un subsistema o dominio de política completo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Incluyen prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico vs. la protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tales como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse. El marco de las coaliciones promotoras asume que las creencias centrales de la política son el aglutinador (engrudo) fundamental de las coaliciones porque representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública (Sabatier, 1998).

Al igual que las creencias profundas, las creencias centrales de política también son difíciles de cambiar en virtud de que abarcan a todo el subsistema y enfrentan elecciones básicas de política. Pese a esta similitud, no siempre hay correspondencia entre la creencia profunda y la central de política.

- *Creencias secundarias.* Son un largo conjunto de creencias más estrechas, que no abarcan todo el subsistema, concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, y el diseño

de organizaciones específicas; entran aquí también las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores (Sabatier, 1998).

Recursos

Si bien los sistemas de creencias determinan la dirección en la que una coalición promotora (o cualquier otro actor político) buscará modificar los programas gubernamentales, su capacidad para hacerlo dependerá de sus recursos (Sabatier, en Martín, 2007).

Estos recursos, que pueden ser utilizados para influir la política pública, raras veces operan como los sistema de creencias (Sabatier y Weible, 2007). A partir de un trabajo sobre cambio climático, Sabatier y Weible (2007) identifican seis tipos de recursos:

- *Autoridad formal y legal para tomar decisiones de política.*¹⁷ La capacidad para ser miembro potencial de una coalición proviene de la posición legal de autoridad que se tenga. A diferencia de las coaliciones minoritarias, una coalición mayoritaria está compuesta por más miembros en una posición de autoridad formal y sus recursos específicos pueden incluir la realización de nombramientos en puestos clave.
- *Opinión pública.* Las encuestas de opinión, o sondeos, ofrecen apoyo a las posiciones que las coaliciones tomen sobre un determinado asunto. Un público que apoye estas posiciones tenderá a usar el voto para elegir a los representantes de tales

¹⁷ El modelo reconoce que las normas crean autorizaciones para actuar de determinada forma. Sin embargo, difiere de muchas teorías institucionales al ver dichas normas como el producto de la competencia entre coaliciones promotoras y en ver a los miembros de las instituciones como proveedores de recursos a las diferentes coaliciones.

ideas y creencias. Según Sabatier y Weible (2007), una estrategia común de las coaliciones promotoras es invertir tiempo considerable en ganar adeptos en la opinión pública.

- *Información.* La información, de acuerdo con Sabatier y Weible (2007), se utiliza para ganar batallas políticas. Utilizar información de manera estratégica contribuye a solidificar la afiliación a una determinada coalición y es un recurso valioso para persuadir y convencer. Este punto, como puede deducirse, es congruente con la posición de Sabatier de darle a los investigadores y al conocimiento un lugar central en el MCP. Sin embargo, esto no es tan simple como parece. Para que el conocimiento o la información técnica y científica se utilice de manera estratégica se requieren ciertas condiciones democráticas, políticas y organizacionales que los regímenes corporativos o autoritarios no pueden asegurar del todo (Flores-Crespo, 2004).
- *Grupos de movilización.* Las élites políticas suelen utilizar a miembros de agrupaciones afines a sus creencias a organizar actividades políticas como manifestaciones y búsqueda de financiamiento. Según Sabatier y Weible (2007), coaliciones con recursos financieros mínimos utilizan en gran medida este recurso por ser poco costoso y muy redituable en términos políticos.
- *Recursos financieros.* Estos recursos son un medio para la obtención de otros recursos, por ejemplo, contratar grupos de especialistas, *think tanks* o publicidad.

- *Liderazgo hábil*. Los líderes, según Sabatier y Weible (2007), ayudan a darle visión a las coaliciones, saben utilizar los recursos estratégicamente y atraen nuevos recursos.

Sabatier y Weible (2007) reconocen que conceptualizar estos recursos es relativamente fácil, aunque no su operatividad, y aunque las coaliciones buscarán incrementar sus recursos, el marco de las coaliciones promotoras argumenta que los cambios *mayores* en la distribución de recursos normalmente serán el producto de hechos *externos* al subsistema, alejados de las actividades de las coaliciones del subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Cambio en las políticas en el marco de las coaliciones promotoras

El MCP es un marco teórico causal que trata de explicar, a través de una serie de factores, el cambio de las políticas, por ejemplo, por qué se pasa de un período de monotonía a uno de opciones imprevisibles ante un problema determinado. El marco considera que para analizar el cambio en las políticas es fundamental distinguir el subsistema de la política pública del sistema político global en el que aquél se inserta, además de diferenciar los factores estables de los dinámicos (Martínón, 2011). Las creencias profundas y centrales de política son difíciles de cambiar de manera voluntaria, por lo que se requiere una fuente externa para que este tipo de creencias varíe y, por lo tanto, para que ocurra un cambio mayor en la política (Sabatier y Weible, 2007). Al respecto comenta Sabatier:

El cambio en la política pública dentro de un subsistema puede ser entendido como el producto de dos procesos: en primer lugar, los esfuerzos de las coaliciones promotoras que

se encuentran en el subsistema, por trasladar los núcleos de política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas de acción gubernamental [...]. El segundo proceso es de los actores del subsistema. El modelo argumenta, sin embargo, que el núcleo de la política de una coalición promotora es bastante resistente a cambiar a lo largo del tiempo. [...] Se asume que una coalición busca poder para trasladar sus creencias centrales de política pública. No abandonarán esas creencias [centrales] meramente para permanecer en el poder, aunque abandonarán aspectos secundarios e incluso tratarán de incorporar alguno del núcleo de los opositores como aspectos secundarios del programa. Asimismo, la fortaleza relativa de las diferentes coaliciones promotoras dentro de un subsistema, rara vez serán suficientemente alteradas por sucesos internos del subsistema (como los esfuerzos por incrementar recursos o atraer a opositores latentes) para derrocar una coalición dominante (en Martínón, 2011:49).

Otra forma de alterar la conducta de los participantes de política, según Sabatier y Weible (2007), es a partir del aprendizaje de política, el cual se puede definir como una serie de alteraciones consistentes de pensamiento y disposiciones conductuales que son resultado de la experiencia o de información reciente, la cual tiene que ver con el mantenimiento o la revisión de los objetivos de política. El aprendizaje de política, refuerzan Sabatier y Jenkins-Smith (1993), es un proceso de búsqueda y adaptación motivado por el deseo de ver concretizadas las creencias centrales de política (Flores-Crespo y Mendoza, 2010).

La concreción del cambio en las políticas es visto como reflejo de las fluctuaciones de los sistemas de creencias de las coaliciones dominantes de un subsistema de políticas dado, de tal forma que el cambio en la política pública se logra sólo si se producen transformaciones en el sistema de creencias que estamos considerando (Sabatier, 1987).

Existen, de acuerdo a Sabatier y Weible (2007), dos ramificaciones que derivan de las perturbaciones internas: i) perturbaciones internas y externas que redistribuyen los

recursos políticos. Esta repartición de los recursos puede modificar la estructura de poder de las coaliciones dentro del subsistema; y ii) las perturbaciones internas confirman las creencias centrales de política en las coaliciones menores e incrementan las dudas en la coalición dominante.

Premisas para una teoría del cambio en las políticas

La consideración del cambio en las políticas públicas como objeto de estudio está estrechamente ligada a las premisas fundamentales del modelo que considera:

- tener en cuenta el papel que se concede a las ideas, y dentro de éstas, a los aspectos técnicos;
- el estudio del cambio a lo largo de al menos una década;
- un número mayor de actores;
- los subsistemas de políticas como unidades de análisis, conceptualizados como sistemas de creencias, en la medida en que incorporan teorías implícitas sobre cómo lograr sus objetivos.

Aprendizaje orientado a las políticas

El MCP no es solamente una pugna de intereses por recursos financieros sino un marco conceptual que presta particular atención a la importancia del aprendizaje orientado al cambio de las políticas (Sabatier, 1987).

El MCP considera que este aprendizaje es instrumental, es decir, que los miembros de diversas coaliciones buscan entender mejor el mundo y los efectos de las diversas intervenciones gubernamentales, de cara a promover sus objetivos en la política pública y alcanzar sus fines a lo largo del tiempo (Sabatier, 1987). El Cuadro 3.1 muestra la propuesta de Sabatier, a través de las hipótesis relativas a las coaliciones promotoras, al cambio político y al aprendizaje a través de las coaliciones.

Cuadro 3.1 Hipótesis del marco de coaliciones promotoras

Hipótesis concernientes a las coaliciones promotoras

Hipótesis 3. Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas maduro y las creencias del núcleo de la política están en juego, el alineamiento de aliados y oponentes tiende a ser más estable a lo largo de períodos de más o menos una década.

Hipótesis 4. Los actores de una coalición promotora mostrarán un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.

Hipótesis 5. Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidad en el núcleo de la política.

Hipótesis 6. (Nueva en 1993). Dentro de una coalición, las agencias administrativas generalmente promoverán posiciones más moderadas que las de los grupos de interés aliados con ellas.

Hipótesis 7. Los actores que comparten las creencias del núcleo de la política es más probable que logren coordinación en el corto plazo, si ven a sus opositores como (a) muy poderosos y (b) que, probablemente, les impondrían costos substanciales si ganasen.

Hipótesis concernientes al cambio político

Hipótesis 1 (revisada en 1993). Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.

Hipótesis 2 (de 1997). Perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente, del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental.

Hipótesis concernientes al aprendizaje a través de las coaliciones

Hipótesis 8. El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que: a) cada coalición tenga los recursos técnicos para participar en el debate, y que b) el conflicto sea entre aspectos secundarios de uno de los sistemas de creencias y elementos nucleares del otro, o, alternativamente, entre importantes aspectos secundarios de ambos sistemas de creencias.

Hipótesis 9. Los problemas para los cuales existen teoría y datos cuantitativos aceptados son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que esos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o faltan totalmente.

Hipótesis 10. Los problemas que incluyen sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas que aquellos que incluyen sistemas puramente sociales o políticos, porque, en los primeros, muchas de las variables críticas no son estratégicas en sí mismas y porque la experimentación controlada es más factible.

Hipótesis 11. El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es: a) suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de las distintas coaliciones a participar; y b) dominado por normas profesionales.

Hipótesis 12. Incluso cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener importantes impactos en la política, al menos en el corto plazo, al alterar los puntos de vista de los *policy brokers* o de otros funcionarios gubernamentales.

Consideraciones

La razón de utilizar el enfoque de redes y, dentro de éste, de algunos elementos de las coaliciones promotoras, es básicamente la necesidad de buscar dimensiones más amplias a la acción de un solo actor y poder explicar las dinámicas colectivas sustentadas por las creencias y los recursos, pero también por los intereses de los actores en el subsistema.

Se espera que la red de políticas muestre las diferencias entre las prácticas brasileñas y las mexicanas, dada la pluralidad que ha mostrado el primer caso en la participación de los distintos actores sociales, pero también para demostrar la idea de que las organizaciones, aún en regímenes corporativistas como los de la región latinoamericana, no transitan solas ni con una sola voz. Mucho menos aquellas que han dedicado su esfuerzo a la educación de adultos, que en muchas ocasiones han sido el resultado de conquistas sociales, foros internacionales e iniciativas desde los grupos populares y de base.

Por último, la importancia de considerar la utilización de un enfoque de sintetizadores permite un análisis que reconoce un mayor énfasis a nivel macro a partir de los factores sociopolíticos, pero también a nivel meso a partir de la multiplicidad de actores incluyendo sus distintos ámbitos de acción, y por último a un nivel micro al considerar el modelo de lo individual.

Aunque no parece fácil establecer coaliciones entre la red de actores, principalmente porque en el subsistema de la EPJA no parecen existir grupos de actores que sostengan niveles de cooperación no triviales y estén en oposición a otro grupo de actores con creencias diferentes, esto no implica que no exista conflicto, negociación o cooperación entre los distintos actores. Entre los elementos del MCP que resultaron útiles para la

presente investigación está el subsistema como unidad de análisis, que considera una amplia gama de actores más allá de su afiliación organizacional, y las creencias de los actores del subsistema como elementos para explicar su conducta y colaboración. Estos elementos resultan indispensables para analizar la implementación de las políticas.

Capítulo IV

Marco contextual

En este capítulo se presenta de manera sintética el desarrollo histórico que ha tenido la EPJA tanto en Brasil como en México, haciendo hincapié en las principales acciones de implementación durante la última década; esto con la intención de entender con mayor claridad las fuerzas nacionales y transnacionales que influyen en estas sociedades, y particularmente en el subsistema de la EPJA, y detectar tanto sus efectos perjudiciales como sus características eficaces (Arnove y Torres C., 2003).

El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se presenta lo que Sabatier (1998) define como los eventos externos al subsistema; esto es, un panorama general de cada país y específicamente de sus sistemas educativos. En la segunda se hace un breve recorrido histórico del desarrollo de la EPJA durante el siglo pasado y la primera década del presente. La tercera sección muestra los atributos básicos del conjunto de acciones que intentan transformar las intenciones en resultados observables (Aguilar, 1993); se señalan la legislación, el proceso de implementación de políticas a través de las organizaciones y sus principales programas donde se resaltan las dinámicas de descentralización y la discontinuidad del proceso educativo. Por último, se describe la situación en terreno de la formación y retribución de los docentes/facilitadores, los educandos y los recursos financieros que se invierten en EPJA.

Eventos externos al subsistema

Dos líderes regionales

Brasil. Durante el siglo XX, Brasil se quedó a la zaga, mirando a otros países de la región como modelos de desarrollo; pero en el siglo XXI ese país se ha situado como el nuevo líder latinoamericano. Sus abundantes recursos naturales, estabilidad del sistema político, desarrollo científico y tecnológico y congruencia en su política exterior, le han otorgado, como afirma Cebrian (2010), un lugar predominante en el mundo.

La República Federativa de Brasil posee una administración descentralizada en 26 estados más el Distrito Federal; cuenta con 5,564 municipios, divididos en cinco grandes regiones geo-económicas: norte, noreste, centro-oeste, sureste y sur. En julio de 2011, de acuerdo al IBJE,¹⁸ Brasil contaba con una población total de 192,376,496 habitantes, ocupando el quinto sitio a nivel mundial.

La población está compuesta por afro descendientes (51.1%), blancos (48.2%), indígenas (0.4%) y orientales (0.3%). Fue uno de los últimos países en entrar en la crisis financiera de 2009 y está siendo de los primeros en salir de ella, con perspectivas de rápido ensanchamiento, merced a una economía sumamente diversificada en lo comercial y a una potente industria petrolera que, además de todo, se podrá beneficiar con los grandes yacimientos petroleros recientemente descubiertos a 275 km. de la costa del Océano Atlántico (Aristegui, 2009). Al cierre de 2011, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Brasil representa la sexta economía más fuerte del planeta.

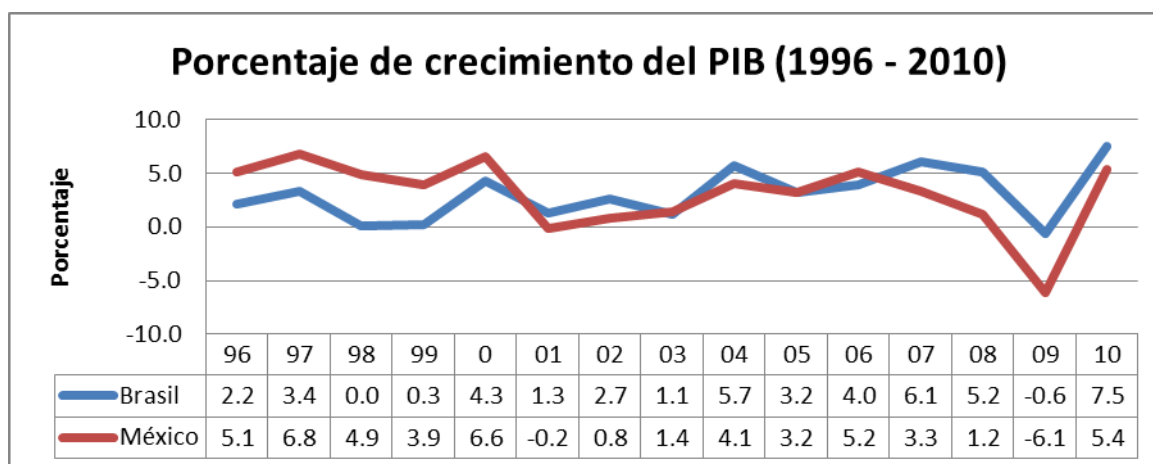
¹⁸Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Los cambios sustanciales de crecimiento en la vida del país empezaron durante la presidencia de Fernando Enrique Cardoso (1995-2002), quien durante su mandato logró nivelar las cuentas públicas y venció la inflación (Cebrian, 2012); pero el milagro brasileño suele atribuírsele a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), quien con sus raíces en el sindicalismo, utilizó la lucha como presión y el acuerdo como respuesta. Así lo explica en una entrevista realizada por Cebrián (2010) al final de su segundo periodo como presidente:

...si Brasil mantiene en los próximos cinco años seriedad en las políticas fiscal y monetaria, en las inversiones y el control de la inflación, lo tiene todo para transformarse en una potencia respetada en el mundo. Si la economía sigue creciendo entre un 4.5% y un 5.5%, en 2016, puede constituir la quinta economía mundial.¹⁹

La Gráfica 4.1 muestra el incremento en el porcentaje de crecimiento de Brasil en los últimos años, en los que ha ido ganando terreno con respecto al desempeño de la economía mexicana.

¹⁹ http://elpais.com/diario/2010/05/09/domingo/1273377153_850215.html (última vista: 06/06/12).

Gráfica 4.1 Crecimiento del PIB en Brasil y México (1996-2010)

Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2011.

Resulta interesante observar cómo ambos países han mostrado similar comportamiento, con un cambio de orden a partir de 2003. Este crecimiento económico, sin embargo, no significa que no persistan en Brasil serios problemas de corrupción, falta de transparencia y estructuras gubernamentales anquilosadas. Tal es el caso de la renuncia forzada de siete ministros por presuntas irregularidades en poco más de un año de gobierno de Dilma Rousseff (*El Mundo*, 2012).

México. Los Estados Unidos Mexicanos, según cifras del INEGI (2011),²⁰ ocupan el onceavo lugar entre las naciones más pobladas del mundo, sólo debajo de Brasil en la región de América Latina, con 112,336,538 habitantes distribuidos en sus 31 estados y el Distrito Federal. El 25% de la población se concentra en sus tres ciudades principales: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Ocupa el octavo lugar en población indígena

²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

con un total de 9,535,131, la cual, con sus ricas tradiciones y cosmovisiones del mundo está distribuida en 871 municipios de los 2,452 que conforman el país (Aguayo, 2007).

La construcción de la democracia ha tenido un significativo avance; específicamente en el año 2000, después de siete décadas de permanencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder, accedió al ejecutivo el Partido Acción Nacional (PAN), con Vicente Fox de 2000 a 2006) y con Felipe Calderón de 2006 a 2012). Sin embargo, las transiciones a la democracia no suponen necesariamente su eficacia y consolidación. Una cosa ha sido arribar a la democracia y otra muy distinta construir una estructura sólida y funcional que asegure la estabilidad del régimen democrático (Riva Palacio, 2010).

Entre la lucha contra el narcotráfico, la postergación de las reformas del Estado y la dependencia excesiva de los ingresos petroleros, como resultado de lo cual no se incentiva el desarrollo en otras áreas económicas, se ha desviado al país del llamado “desarrollo estabilizador” (Tello, 2010) del siglo pasado, en el que México pudo sostener tasas de crecimiento que parecen impensables en el México actual. La dañada imagen del gobierno durante los últimos años por la lucha contra el narcotráfico ha dificultado las condiciones de actuación del gobierno del presidente Felipe Calderón, provocando una caída en el crecimiento económico, y un desempleo y pobreza crecientes (Riva Palacio, 2010).

Por otro lado, la migración representa una alternativa de vida para más de 10% de la población (12.28 millones de mexicanos en Estados Unidos de América); las remesas, que suman un monto de alrededor de 14 mil millones de dólares anuales, significan la segunda entrada de divisas al país (Aguayo, 2008).

A pesar de las diferencias entre ambos países, los dos se reconocen por su gran desigualdad estructural, social y económica, que no se traduce solamente en la concentración de la riqueza y en la ausencia de políticas públicas para tratar de resolverla, sino que también se refleja en términos de territorialidad, relaciones de género, discriminación racial y falta de empleo, entre otras (Haddad, 2008; UIL, 2008).²¹

Utilizando el coeficiente de Gini como indicador para mostrar la distribución de la riqueza (considerando que es cero cuando la distribución de la riqueza es perfectamente igualitaria y uno cuando está absolutamente concentrada), actualmente México tiene un índice de .516 y Brasil de .551. Es decir, sin ser países pobres, ya que se encuentran entre los 15 países de mayor desarrollo económico, poseen aún un alto número de pobres.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011), mientras que en 2008 había 48.8 millones de mexicanos en situación de pobreza, en 2010 la cifra aumentó a 52 millones, lo que representa casi la mitad de la población. El dato engloba a aquellos de pobreza moderada, que ganan alrededor de 150 dólares al mes, y los de pobreza extrema, que ganan alrededor de 80 dólares al mes. Una de las conclusiones del informe es que sólo uno de cada cinco mexicanos tiene ingresos suficientes para cubrir todas sus necesidades (alimentación, vivienda y salud) ya que sólo 19.3% de la población (21.8 millones) no son pobres ni tienen carencias de ningún tipo.

Con base en el censo demográfico realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 16.27 millones de brasileños —correspondientes a 8.5 por ciento de

²¹UIL-UNESCO (2008), Informes nacionales.

la población— siguen viviendo hoy en situación de pobreza extrema. Las informaciones del censo demográfico revelan que 4.8 millones de brasileños sobreviven sin ningún ingreso, mientras que 11.43 millones tienen ingresos de hasta 45 dólares por mes.

La organización del Sistema Educativo Nacional

Brasil. El sistema educativo brasileño está organizado en enseñanza básica y superior. La primera está compuesta por educación infantil, que incluye guarderías y preescolar, nueve años de enseñanza fundamental y tres de enseñanza media con carácter obligatorio. Además incluye a la EPJA, educación indígena, educación vocacional y educación especial. En mayo de 2005 se convirtió en obligatorio el ingreso a la escuela de los niños de seis años, y en enero de 2006 la enseñanza fundamental se amplió de ocho a nueve años.

México. Los niveles educativos escolarizados que conforman el sistema educativo en México son: educación básica, media superior y superior. La educación básica comprende tres niveles: preescolar (de los tres a los cinco años), primaria (de los seis a los 12 años), y secundaria (de los 12 a los 15 años). La educación primaria tiene un carácter obligatorio desde 1917, secundaria desde 1993, preescolar desde 2004, y en 2012 se reconoce como obligatoria la media superior.

Como podemos observar en la Tabla 4.1, los sistemas educativos de los dos países están organizados de manera muy similar.

Tabla 4.1 Niveles educativos en ambos sistemas

SEN	Básica (años)			Media /M Sup (años)
México	Preescolar (3)	Primaria (6)	Secundaria (3)	Bachillerato (3)
Brasil	Preescolar (1)	Primaria (9)		Enseñanza media (3)

Elaboración propia.

Una diferencia a considerar es la obligatoriedad de los tres años de preescolar en México. En Brasil, a pesar de ser provisto por el Estado de manera gratuita, este nivel no es obligatorio. Otra diferencia hasta hace unos meses era que Brasil tenía un bloque de nueve años de enseñanza fundamental y tres de enseñanza media obligatorio, mientras que en México la obligatoriedad se estructuraba en tres niveles, incluyendo seis años de primaria y tres de secundaria. Sin embargo, en junio de 2012, el presidente Felipe Calderón firmó el decreto que reforma los artículos 3 y 31 constitucionales para hacer obligatorio el nivel bachillerato, con lo que se busca que México alcance un promedio de escolaridad de 15 años.

Garantizar el derecho a la educación a partir de la cobertura universal de educación básica con servicios equitativos y de calidad representa el principal reto y obligación de ambas naciones. Su visión de futuro está centrada en una educación pertinente e incluyente desde el reconocimiento a la diversidad cultural (LGE, 1993; LDB, 1996).

El esfuerzo de ambos gobiernos en las últimas décadas se ha centrado en lograr la cobertura de educación básica para niños²² y hoy cuenta con un significativo avance que en México alcanza niveles de 98.5% y en Brasil de 97%. A pesar de estos avances, aún prevalece el reto fundamental de acompañar el proceso de cobertura con una educación de calidad que no sólo posibilite las oportunidades de acceso, sino de permanencia y culminación de estudios con aprendizajes efectivamente logrados. En Brasil, por ejemplo, tan solo 51% de los niños que entran a primaria culminan el 9° grado de educación fundamental (Ireland, 2008), o en México, que de acuerdo al reporte de Mexicanos Primero (2011), más de 50% de los que entran a primaria no logra entrar al bachillerato.

La descentralización durante la década de los noventa

Brasil. A finales del siglo pasado, hubo en Brasil un claro estímulo a la descentralización²³ de responsabilidades que incrementó la oferta pública de servicios a la demanda, lo cual favoreció su democratización y la posibilidad de potenciar la participación social en las instancias locales de poder; pero al mismo tiempo, generó grandes retos de articulación, gestión y obtención de recursos (Di Pierro, 2008).

Como resultado de este proceso de descentralización, el gobierno brasileño dejó bajo la responsabilidad de los municipios la atención de preescolar y de los primeros cuatro años de primaria (67% de las matrículas públicas). La oferta pública para los siguientes años de primaria (5° al 9°) y de educación media se concentró en los estados y la enseñanza

²² El llamado de Educación Para Todos (EPT) (Dakar, 2000), fue interpretado como educación primaria para niños en edad escolar, por lo que grandes esfuerzos a nivel mundial se han hecho en este rubro.

²³ Conocido en México como federalización.

superior y técnica quedó bajo la responsabilidad federal y de particulares. Al encargar a los municipios las tareas de los primeros años de la enseñanza fundamental se han enfrentado problemas de calidad en el aprendizaje, que se reflejan en el hecho de que aproximadamente 60% de los niños que terminan el cuarto grado de primaria no saben leer adecuadamente (Ireland, 2007).

La descentralización sigue siendo un tema controversial en Brasil; si bien existen acuerdos en el principio legal de la cooperación entre las instancias de gobierno y del fortalecimiento de los municipios, las propuestas para su operación no reúnen consenso. Los que defienden la descentralización sostienen que favorece la democratización y la calidad de la educación porque potencia la participación social en las instancias locales de poder; los que la critican señalan el riesgo de que se profundicen las desigualdades educativas preexistentes entre las zonas geográficas del país (Di Pierro, 2008).

México. El modelo de descentralización en México estuvo condicionado, en su diseño e instrumentación, por un conjunto de factores políticos: un régimen presidencialista, de partido hegemónico y con una estructura corporativa-clientelar. De acuerdo a Messina:

El caso mexicano se califica como un proceso de descentralización lineal que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo (2008:24-25).

La implementación de la política de descentralización, de acuerdo con Ornelas (1998), ha sido cuestionada en México por su enfoque lineal, y porque ha fortalecido muy poco a los municipios, sin que exista, además, una adecuada verificación de una estrategia de gestión que muestre resultados de que ha producido algún efecto en el aprendizaje de los alumnos.

La Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)

Historia, valores socioculturales fundamentales y estructura social

La educación de jóvenes y adultos ha estado presente de manera formal e informal a lo largo de la historia de México y Brasil. Muchas son las páginas escritas al respecto,²⁴ por lo que en este breve recorrido sólo se pretenden destacar, en líneas generales, las principales acciones realizadas durante el siglo pasado como contexto para analizar su implementación durante los primeros diez años del presente siglo. Podremos constatar que la EPJA ha representado, a lo largo de la historia, una fuente privilegiada de innovación y experimentación, y un área de la educación especialmente sensible a los problemas de la pobreza y la marginación (Schmelkes, 2008; Torres, R., 2008).

Brasil. Brasil es la cuna de la educación popular, representada por Paulo Freire; y junto con un importante grupo de países de América Latina (entre ellos Colombia, Argentina y Costa Rica), un referente regional obligado en el desarrollo de movimientos sociales que han luchado por décadas en la demanda de sus derechos (Gadotti, 2008).

²⁴Por ejemplo, *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México*, INEA/El Colegio de México, 1a. ed., México, 1993; *Educação e Movimentos Sociais*, Alínea, 2ª edição, Brasil, 2010.

A finales de los años cuarenta del siglo XX, se implementaron las primeras políticas públicas nacionales de educación para adultos mediante campañas de alfabetización por todo el territorio nacional. Después del golpe militar de 1964, la educación popular orientada a las campañas de alfabetización encaminó el trabajo de base junto a los sectores pastorales y de movimientos populares, desarrollando experiencias de alfabetización de adultos en las que se analizaba críticamente la realidad del país y se intervenía en ella. Estas experiencias se realizaron al margen del diálogo con la escuela pública (Barros, 2000); desde entonces, su posición ha sido de reivindicación de los derechos ciudadanos. La educación popular, en palabras de Freire: “es la acción educativa asociada con procesos de construcción de ciudadanía, porque sin educación, es difícil consolidar esto último” (Freire, 1995:74).

Una directriz mucho más escolarizada tuvo el Movimiento Brasileño de Alfabetización, conocido como MOBREAL, durante la década de los años setenta. Fue creado y mantenido por el régimen militar, y su objetivo era conducir a la persona a adquirir técnicas de lectura, escritura y cálculo como medio para integrarla a su comunidad y lograr mejores condiciones de vida. La recesión económica de los años ochenta hizo inviable su continuidad (Haddad, 2008).

Durante la década de los ochenta se realizaron diversas campañas de alfabetización, y entre 1989 y 1992 se implementó una experiencia de educación de jóvenes y adultos conocida como Movimiento de Alfabetización, o MOVA, que habilitó el diálogo entre la educación formal y la educación popular y dio pie a un claro fortalecimiento de la institucionalidad (Haddad, 2008), que se reflejó en la distribución de recursos y en una

intensa participación de las comunidades y de las organizaciones sociales en el proceso educativo.

Durante la década de los noventa, como la mayoría de los países de la región, Brasil pasó por reformas de recorte presupuestal. Una de las consecuencias de esas reformas fue la extinción de la Fundación Educar, creada en 1985; esta Fundación atendía la educación de jóvenes y adultos, en particular la alfabetización, de manera que al cerrarla se suprimió el mecanismo que facultaba a las personas jurídicas a orientar voluntariamente dos por ciento del valor del impuesto sobre la renta a actividades de alfabetización (Haddad, 2008).

Durante el segundo periodo de gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) la EPJA se implementó a través del programa Alfabetización Solidaria (AlfaSol) iniciado en 1998 por el Consejo de Comunidad Solidaria, un órgano de la Presidencia de la República, y dos años más tarde bajo la responsabilidad de organizaciones no gubernamentales. AlfaSol recibía 97.2 % de sus recursos destinados a alfabetización de jóvenes y adultos del Ministerio de Educación (MEC), los cuales distribuía entre los otros actores responsables de la implementación. Este se consideró un caso ejemplar de la transferencia de la responsabilidad del Estado a la sociedad civil, pero también mostraba la marginalidad de la EPJA en la jerarquía de prioridades de la política educativa (UIL, 2008).

La distribución de los recursos entre los organismos de la sociedad civil aporta elementos para entender cómo la red de actores en el país se ha sostenido con distintos recursos y niveles de cooperación.

La preparación para la Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA V) fue, de acuerdo con un investigador entrevistado, “un momento

privilegiado para tener claridad sobre la EPJA en Brasil” (IJ1), básicamente porque se logró profundizar en su importancia pero ya no como débito, sino como una obligación de Estado. Es en ese momento que se realiza el primer foro de EPJA en Rio de Janeiro (1996). A partir de la conferencia en Hamburgo empiezan a crecer los foros y en 1999 quedan establecidos como los “foros nacionales de EJA”.

Como puede verse, el vacío generado por la insuficiencia de políticas públicas nacionales de alfabetización de jóvenes y adultos se fue ocupando por iniciativas locales, en general concretadas por gobiernos municipales en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, lo cual ayuda a entender la red de actores que hoy existe en el país en torno de este subsistema.

México. La EPJA es parte estructural de la historia educativa de México y cuenta con una amplia trayectoria a lo largo del siglo pasado. Sus múltiples acciones responden a las corrientes de pensamiento imperantes en cada época, aunque siempre vinculadas a la búsqueda de la superación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población en condición de exclusión (Vázquez, 1994).

Bajo la lógica modernizadora de la primera mitad del siglo pasado que intentó superar el atraso social, económico y cultural, y conducir al país hacia la industrialización, se exigió la ampliación de los conocimientos que se requieren para mejorar la productividad al tiempo que incidir en cambios en el tejido social a través de metas ligadas a la acción compensatoria en favor de aquellos grupos que no tuvieron acceso a la escolaridad en su infancia. La lógica gubernamental fue la de emprender grandes campañas en contra del analfabetismo con la idea de alfabetizar en períodos cortos, y para ello se

establecieron distintos centros de formación que habrían de apoyar el proceso de educación de adultos (Hernández, 2008).

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública (1921) durante el gobierno de Álvaro Obregón, se inicia la primera campaña de alfabetización nacional. En estas fechas se crearon también las escuelas rurales y las misiones culturales, cuyo objetivo era dar educación a una amplia masa de trabajadores indígenas y campesinos excluidos de los servicios educativos, pues éstos se concentraban en las ciudades (Vázquez, 1985). La siguiente década, y en el marco de la educación socialista, se establece la escuela rural mexicana, como una propuesta de justicia para los pobres.

Las campañas de alfabetización continuaron y en los años cuarenta destaca la reformulación de las leyes referentes a la educación para combatir el analfabetismo, así como la creación de la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar y del Instituto Nacional Indigenista. En el mismo periodo México asumió el concepto de educación fundamental promovido por la UNESCO, y con el apoyo de ésta se realizaron dos proyectos: el “Ensayo Piloto de Educación Básica” y la creación del Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL), con sede en Pátzcuaro, Michoacán, en 1951 (Vázquez, 2004).

En los años sesenta se elaboró una cartilla para alfabetizar, indistintamente, a niños y adultos, con el objetivo de enseñar los conocimientos básicos de manera sencilla; y se inició el uso de los medios de comunicación masiva en apoyo a la educación, a través de programas de radio y televisión.

A finales de la década se llevó a cabo una nueva campaña de alfabetización selectiva e intensiva, en donde se priorizó la educación de los niños (se pretendía que no rebasaran los quince años sin saber leer), y se dejó en segundo término a los adultos de hasta cincuenta años de edad. Existían entonces 6.7 millones de adultos analfabetas que representaban 13.7% de la población. En ese momento el rezago educativo comenzó a verse como un obstáculo para el desarrollo del país: el promedio de escolaridad de la población no llegaba a cuatro años de educación básica y sólo 54% de los niños de las ciudades que comenzaban su educación primaria lograban concluir este ciclo, mientras que en las áreas rurales sólo lo conseguía 10% (Vázquez, 1994).

En 1973 se crea el Sistema Nacional de Educación de Adultos y en 1980, bajo la influencia de Paulo Freire, se crea el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF), antecedente inmediato del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), creado en 1981 como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. Actualmente el INEA es el principal encargado de atender a la población con nula o escasa escolarización, si bien otros organismos gubernamentales, aunque en menor medida, han estado presentes en la implementación de la EPJA durante varias décadas; entre éstos se encuentran las misiones culturales, inspiradas en la obra de los frailes del siglo XIV, con una mezcla de contenidos prácticos y de valores; los centros de educación básica de adultos (CEBAS); la secundaria a distancia (SEA); la secundaria para trabajadores; y los sistemas de enseñanza abierta y a distancia (SEAD) (Hernández, 2008).

En este tránsito, las organizaciones de la sociedad civil han estado presentes con mayor o menor fuerza y su enfoque educativo ha sido ejemplo para los modelos pedagógicos de los programas mencionados (Hernández, 2008).

Como seguimiento a la publicación del estado del arte elaborado por Schmelkes y Kalman (1994), que de acuerdo con las autoras “representa un llamado a efectuar una serie de rupturas en la forma de concebir y operar la educación de adultos en el país” (p.11), el INEA convocó a una reunión con diversos sectores de la sociedad para continuar el análisis hecho por las investigadoras y profundizar en los planteamientos expuestos para promover “un debate necesario, plural y profundo acerca del ser y devenir de la educación de adultos” (INEA, 1995:11). Dicha experiencia quedó registrada en el libro: *Necesidades educativas básicas de los adultos. Encuentro de especialistas* (1995), en el que se presentan, además de prácticas ejemplares, profundos análisis con relación a las propuestas del trabajo de Schmelkes y Kalman, como la expuesta por el investigador Muñoz Izquierdo, quien comenta que:

El estudio de Schmelkes y Kalman merece ser analizado con detalle, pues recoge varios cursos de acción que se proponen desde hace varios años. En primer lugar, el estudio citado insiste en eliminar la división que artificialmente se ha establecido entre la alfabetización y la preparación para la vida productiva, lo cual significa, en otras palabras, partir de las necesidades objetivas de los adultos, y no de la lógica gubernamental a la que me he referido antes... En segundo lugar, del estudio comentado se desprende la necesidad de revisar los insumos de la educación de los adultos, ya que los recursos humanos asignados a la misma no han recibido la formación profesional necesaria, no son contratados en forma estable ni se les ofrece una remuneración justa... En tercer lugar, se desprende del estudio la necesidad de revisar los currícula de la educación básica de los adultos, así como los procesos de enseñanza-aprendizaje correlativos; pues éstos no se adecuan a los requerimientos de los adultos pertenecientes a los sectores mayoritarios de la sociedad. Paradójicamente, a estos sujetos (que normalmente han fracasado en el sistema educativo regular) se les exige que aprendan a través del autodidactismo, lo que evidentemente plantea mayores grados de dificultad que los inherentes a la enseñanza heterodidacta.

Finalmente, la lectura del estudio mencionado nos sugiere la necesidad de realizar esfuerzos encaminados a diversificar los modelos educativos (y, por ende, los objetivos,

contenidos y métodos) que actualmente se utilizan[...] Así pues, sería lamentable que quienes diseñen nuevas políticas de educación para los adultos no aprovechen la riqueza del estudio que aquí hemos comentado (1995:56).

Resulta de gran interés corroborar que lo dicho por Muñoz no se cumplió, ni entonces ni ahora, a pesar de que el diagnóstico institucional concluyó que: “la forma de trabajo de la institución venía siendo rebasada por los acelerados cambios que afectan a la sociedad mexicana y no respondía con eficiencia y oportunidad al cumplimiento de su misión” (1995:15).

Cambios en la década como la obligatoriedad de la secundaria forzaron a que las acciones realizadas por el Instituto en el período 1995-2000, estuvieran determinadas por la transformación orgánica, funcional, conceptual y pedagógica, derivada de una profunda revisión y análisis de sus servicios educativos, colocando en el centro del proceso al educando y entendiendo que la EPJA, de acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, “se trata del derecho a saber leer y escribir, a formular preguntas y reflexionar” (1995:100).

El nuevo siglo en Brasil

Para analizar los cambios que ha tenido la EPJA en Brasil durante la última década, habrá que identificar los principales factores que contribuyeron a su conceptualización y, en consecuencia, los arreglos institucionales para su concreción.

El nuevo gobierno federal del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que da inicio en 2003, se propuso seguir apoyando programas que ya estaban en marcha y conformó nuevas iniciativas, como el programa Brasil Alfabetizado. Al respecto comenta un investigador en entrevista: “Con Lula, a partir de 2003, la EPJA pasa a ser una prioridad de gobierno y con ello todo un cambio” (IJ3). Esta prioridad que el nuevo gobierno concede a la EPJA se manifiesta a través de acciones específicas que buscaron cambiar las formas de operación de la EPJA, “entendiéndola como un derecho incuestionable, disponible para todos, en cumplimiento de la legislación nacional, así como desde la perspectiva de la educación a lo largo de la vida” (UIL, 2008:28). Entre los cambios más significativos o eventos de mayor influencia, en orden cronológico, se encuentran los siguientes:

La continuación de los foros estatales y encuentros nacionales de EJA. En oposición con la perspectiva jerárquica e independiente que había definido el gobierno frente a la EPJA durante el siglo XX en Brasil, los foros y encuentros de EJA, organizados por parte de los movimientos sociales desde hace 15 años, han sido espacios donde la sociedad civil ha ejercido su derecho de participar en la gestión de diferentes políticas públicas —como ha sido el Plan Nacional de Educación (PNE) en 2001 o la inclusión de la EPJA al Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) en 2006— y ha presionado al Estado para su cumplimiento.

Estas redes conformadas por organizaciones sociales han sido capaces de difundir información y participar en la acción colectiva de una lucha por los derechos de los ciudadanos a una educación promotora de mecanismos de inclusión social, que contrasta con aquellas concepciones que buscan simplemente integrar a las personas en programas

sociales compensatorios. Otro de los propósitos de las redes ha sido buscar articularse con distintos actores del subsistema, como refiere su objetivo:

El crecimiento de los foros y su expresión nacional por los ENEJAS [Encuentros Nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos], convirtió al MEC/SECAD [Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad] en un interlocutor privilegiado, con el cual los foros vienen haciendo asociaciones y contribuyendo en la formulación y aplicación de acciones en el área. La legitimidad de los foros se ha reconocido en muchos espacios, tienen representación en la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos, CNAEJA, y por medio de un grupo colegiado de representantes que mantiene diálogo permanente con el Ministerio (www.forumeja.com.br). Última vista 05/05/12.

Los foros y los encuentros continúan hasta hoy, y es justamente su estabilidad lo que les ha permitido perfilar sus esfuerzos hacia la creación de grupos de trabajo y de investigación en el campo y en la organización de la CONFINTEA VI.

La formación del Plan Nacional de Educación (PNE). En 2001 el Congreso Nacional concedió a la EPJA un capítulo específico en el PNE, a través de la ley federal No. 10172. Para integrar el capítulo se fusionaron un texto elaborado por el gobierno y otro por la sociedad civil; en él se establecieron 26 objetivos prioritarios para la educación de adultos a ser alcanzados en 2011. Bajo una misma concepción de EPJA, fundamentados en la educación popular y en el aprendizaje a lo largo de la vida, ambos documentos se limitaron al diseño de estrategias para acabar con el analfabetismo y aumentar los niveles de escolaridad. El documento de la sociedad civil estimaba un costo por año por alumno de mil reales (Di Pierro, 2010).

El PNE considera la atención al derecho público subjetivo de la EPJA a través de 26 metas y cinco objetivos; entre los principales se encuentran: 1) erradicar el analfabetismo, 2) asegurar en cinco años los primeros años de educación inicial para todos, y 3) educación básica y profesional en todos los centros penitenciarios.

Se consideró el funcionamiento de un mecanismo de monitoreo cada dos años, sin embargo, no se siguió y no hay indicadores que puedan evaluar el grado de cumplimiento. El PNE definió las metas pero no los mecanismos para alcanzarlas. Cumplido el plazo, a pesar de los esfuerzos, ninguna de las metas se alcanzó.

Lanzamiento del Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Impulsado por el gobierno federal del presidente Lula da Silva en 2003, el programa tuvo por objetivo la alfabetización de jóvenes y adultos de 15 años o más. Hoy está presente en todo el país y se opera principalmente en los 1,928 municipios con índices de analfabetismo mayores a 25%, los más de ellos ubicados en el noreste del país. El programa inició por medio de asociaciones que se establecían entre órganos de gobierno estatales, municipales y federales y entidades de la sociedad civil e instituciones de enseñanza superior. Durante sus primeros años, los recursos para los estados, municipios y el Distrito Federal se distribuían mediante transferencia directa, después de la aprobación de los planes pedagógicos y el registro de alfabetizandos y alfabetizadores hecha por las autoridades municipales. A partir de 2004 se incrementaron los recursos a las municipalidades, pasando de 42 a 68% del presupuesto total del programa.

Entre 2006 y 2007, Brasil Alfabetizado tuvo una reestructuración según la cual sólo los estados, y principalmente los municipios, podían operar el programa; la intención era

comprometer a las autoridades a apoyar la continuidad de los educandos en su proceso educativo (Ribero *et al.*, 2011), con lo cual los municipios podrían establecer el vínculo directamente con el MEC o a través de las secretarías de educación de los estados.

Las ONG que anteriormente habían establecido acuerdos directos con el MEC para ofrecer cursos de alfabetización empezaron a enfocarse en la formación de docentes y en la coordinación de clases a través de acuerdos hechos con los municipios. El pago a los docentes empezó a hacerse directamente desde el MEC, y ya no a través de las organizaciones encargadas.

El programa otorga recursos financieros en dos bloques: el primero destinado a los cursos y el segundo a la formación de los alfabetizadores, quienes pueden utilizar los métodos de enseñanza que mejor se adapten a las comunidades, basados en los intereses de los educandos.

Cuando la coordinación del programa Brasil Alfabetizado quedó a cargo de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD, 2004), no todos los movimientos sociales del subsistema se sumaron al nuevo esquema. Muchas organizaciones que se encontraban al cobijo de AlfaSol quedaron sin recursos y se vieron obligadas a buscar vínculos de cooperación con otros socios, como fue el caso de la misma Alfabetización Solidaria, que buscó financiamiento con agencias internacionales, o del Movimiento de Alfabetización (MOVA), que hizo lo propio con Petrobras (iniciativa privada).

A través de sus ocho años de existencia, el programa ha experimentado ajustes y cambios, basados en estudios y evaluaciones desarrollados durante su implementación. En

su más reciente definición el programa “pretende ser un portal de entrada a la ciudadanía, articulado directamente con el aumento de la escolarización de jóvenes y adultos, promoviendo el acceso a la educación como un derecho de todos en cualquier momento de la vida” (MEC/SECAD, 2008), enfocado a los grupos de mayor vulnerabilidad como los indígenas, pescadores, campesinos, trabajadores en movimiento y personas en reclusión.

La creación de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD). El gobierno brasileño del presidente Lula da Silva realizó, desde su inicio, significativos cambios en la estructura técnico-administrativa del Ministerio de Educación; un año después de lanzado el programa Brasil Alfabetizado, y en respuesta a la política de pluralidad de la EPJA que el gobierno venía promoviendo, creó en julio de 2004 la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad (SECAD). Su objeto sería unificar las políticas educativas de EPJA reconociendo las especificidades de su público, que exigen estrategias diferenciadas de las que generalmente se implementan en los sistemas regulares de enseñanza (UIL, 2008).

En la SECAD se incluyen temáticas tales como la alfabetización y la educación de jóvenes y adultos, educación rural, educación ambiental, y educación indígena y étnico racial, temas que se encontraban distribuidos en distintos departamentos. Su objetivo particular fue, y es aún, “contribuir a la reducción de las desigualdades educativas a través de la participación de todos los ciudadanos en las políticas públicas para garantizar un mayor acceso a la educación” (UIL, 2008:28).

A pesar de que los cursos son operados por los estados y los municipios, el gobierno federal tiene un rol importante en la dirección de las políticas, la definición del currículo, la

realización de evaluaciones, la elaboración de materiales, etc. Dentro de la SECAD se encuentra la Dirección de Política Educativa de Jóvenes y Adultos, que es la encargada de dar seguimiento a las acciones relativas a la EPJA; sin embargo, en 2011 contaba con una planta laboral de apenas 18 personas, lo cual complicaba sus posibilidades para dar seguimiento a la implementación que hacen los municipios.

Para la formación de la Secretaría se invitó, de acuerdo a lo expresado por los investigadores entrevistados, a personas que provenían de las universidades, como Ricardo Henriques y Timothy Ireland, ambos intelectuales comprometidos con los movimientos sociales de la EPJA desde hacía varios años. Esta característica del gobierno de Lula de unificar los esfuerzos realizados por distintos actores sociales e invitar a algunos de sus representantes a formar parte de las estructuras de gobierno, tenía la intención de fortalecer la nueva autoridad legal concedida a la SECAD y tomar decisiones políticas más consensadas, que respondieran a las necesidades de las personas (Ireland, 2007). Este compromiso político le ha permitido a la SECAD (y a partir de 2011, SECADI, por el añadido “Inclusión”), ir estableciendo un liderazgo organizacional dentro de la EPJA.

La Dirección de Política Educativa de Jóvenes y Adultos de la hoy SECADI no sólo tiene a su cargo la coordinación del programa Brasil Alfabetizado, sino otras iniciativas y programas como ProJovem Campo, Saberes de la Tierra, Educación Indígena, y la agenda territorial, además de haber sido los responsables de la organización de la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI). Es importante hacer notar que durante la recién terminada década surgieron una serie de programas como ProJovem y PROERA, con metodologías más orientadas hacia los aprendizajes significativos y con enfoques poblacionales específicos, que fueron administradas por

diferentes estructuras de gobierno, desaprovechando su posible articulación con la SECADI. Ha sido hasta finales de 2011 que ProJovem se ha integrado a la articulación con dicha Secretaría.

La creación de la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos (CNEJA). La CNEJA está presidida por el Ministerio de Educación y compuesta por universidades públicas, movimientos de alfabetización y lectura, gestores municipales y estatales de educación, organismos internacionales, foros de educación de jóvenes y adultos, representantes de pueblos indígenas, segmentos étnico raciales, y de otros ministerios. Fue creado por el decreto 5475 del 22 de junio de 2005. La comisión tiene por objeto asesorar al Ministerio de Educación en la formulación e implementación de políticas nacionales y de acciones de alfabetización y educación de jóvenes y adultos.

La inclusión al Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB). Uno de los principales avances en la primera década del siglo fue la inclusión de la EPJA, en 2006, en las nuevas bases para el régimen de colaboración a través del Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB), ya que con ello la EPJA se incluyó en un nuevo régimen de financiamiento. Diez años atrás (1996) no había sido posible lograr este objetivo con el entonces FUNDEF debido al veto presidencial, con lo cual el financiamiento se asignaba a los programas sin criterios de base (Haddad, 2006; Ireland, 2006).

A través del FUNDEB se logró que la EPJA fuera una unidad financiable con las mismas características de la enseñanza básica, aunque con un factor de ponderación de 0.8. Los municipios cuentan con un presupuesto asignado de acuerdo al número de alumnos matriculados; cuantos más alumnos atiende, mayores recursos obtiene, y si los atiende por

más largo tiempo, se incrementa el monto. Desde la incorporación de la EPJA al FUNDEB, la transferencia de fondos en los últimos años ha crecido 10% anualmente (2006-2010).

La creación del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem). Para afrontar el reto de atender a los 48 millones de habitantes brasileños entre 15 y 24 años afectados por las peores tasas de desempleo y la falta de capacitación (PNJ, 2005), en febrero de 2005 se hizo pública la Política Nacional de Juventud (PNJ), como resultado de la demanda de los movimientos juveniles, organizaciones de la sociedad civil, así como de las iniciativas de la legislatura y del gobierno federal. Con el fin de apoyar su implementación se crearon tres estructuras: la Secretaría Nacional de la Juventud, el Consejo Nacional de la Juventud y el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem).

El ProJovem inició bajo la coordinación de la Secretaría General de la Presidencia de la República en colaboración con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre. Hoy se encuentra bajo responsabilidad de la SECADI. Sus destinatarios son jóvenes de entre 18 y 24 años que terminaron el cuarto grado de la enseñanza fundamental pero que no han completado el noveno grado y no tienen vínculos formales de trabajo.

ProJovem ofrece a estos jóvenes oportunidades de mejorar sus competencias en tres áreas de manera simultánea: incrementar su nivel de escolaridad, mejorar su cualificación profesional y llevar a cabo acciones comunitarias de interés público. Es una formación integral, con una carga de trabajo de 1,600 horas (1,200 presenciales y 400 no presenciales) desarrolladas en 12 meses consecutivos. ProJovem provee a los jóvenes de un monto

mensual de 250 reales (146 USD aprox.) como subvención durante el año de duración del programa.

El programa fue aprobado por la Junta de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación, lo cual hace posible la certificación de la enseñanza fundamental y de cualificación profesional (formación inicial). Su éxito depende, en buena medida, de la apropiación de sus supuestos político pedagógicos y de su propuesta curricular por parte de todos los actores del Programa, principalmente los profesores, que enfrentan al reto de integrar las tres líneas pedagógicas de intervención: escuela, trabajo y comunidad.

ProJovem representa una forma distinta de elaborar las políticas de EPJA en Brasil, dado que implica la participación de distintos actores del subsistema en distintos niveles de gobierno, así como la creación de estructuras plurales para su mejor implementación. A pesar de sus beneficios y niveles de cooperación no trivial de los que habla Sabatier (1988), aún no se escala a nivel nacional, como ha sucedido con el programa Brasil Alfabetizado.

Acoger la Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA). Brasil es el primer país del hemisferio sur en realizar la Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA), cuyo objetivo es debatir y evaluar las políticas implementadas en el mundo para esa modalidad educativa.

Para Brasil, celebrar un evento de esa magnitud fue una oportunidad para ampliar y profundizar el debate nacional sobre las políticas implementadas en los últimos años. Supuso un tiempo de reflexión y de propuesta de alternativas con consensos y divergencias surgidas de un amplio proceso participativo de cara a los enormes desafíos que enfrenta el país para elevar el nivel educativo de la población.

Para la realización de la Conferencia, el Ministerio de Educación, en colaboración con los sistemas de enseñanza y movimientos sociales vinculados a la educación popular, organizó 33 encuentros preparatorios. Ese amplio debate con la sociedad —en el que participaron gestores, educadores, alumnos, organizaciones no gubernamentales y sindicales, universidades, colectivos y órganos vinculados a la educación— hizo posible obtener un diagnóstico profundo y mapear la situación de la EPJA en el país (UIL, 2008).

Comisiones estaduais y distritales de la agenda territorial de desarrollo integrado de alfabetización y educación de jóvenes y adultos. En respuesta a la búsqueda de la descentralización de responsabilidades que mejor respondiera a nivel local, desde 2008 se establecieron las agendas territoriales. Estas agendas se proponen:

[...] como un desarrollo integrado de alfabetización y educación de jóvenes y adultos que reúnen periódicamente representantes de diversos segmentos de la sociedad de cada estado brasileño, buscando consolidar estrategias de articulación territorial en acciones de alfabetización y de educación de jóvenes y adultos, valiéndose de análisis diagnóstico, definición de objetivos y metas (<http://forumeja.org.br/>. Última vista: 05/05/12).

A pesar de ser un espacio inspirado en los foros y los encuentros de EJA, la agenda territorial abre su espectro a una composición más amplia de representantes activos de distintos niveles de gobierno, como son la SECAD, el FUNDEB, la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos, y asociados locales como prefecturas, universidades, foros de EJA y movimientos de la sociedad civil. El Ministerio de Educación, a través de la SECAD, es el responsable de acompañar la implementación de los trabajos en cada localidad (<http://forumeja.org.br/>. Última vista: 05/05/12).

La agenda territorial muestra cómo se hacen y se implementan las políticas públicas a través de algún tipo de arreglo híbrido que implica una gama de diferentes actores, entre representantes de instituciones privadas y no gubernamentales (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Con el término de la gestión del gobierno de Lula en el año 2011, y la alternancia de la presidenta Dilma Rouseff, los distintos actores del subsistema debaten en la agenda territorial los avances en la implementación de la política de EPJA para proponer el Plan 2011-2020 que mejor responda a la nueva realidad del país.

Como se puede apreciar en este apartado, varios cambios estructurales han sucedido en Brasil en los últimos años en torno a la implementación de las políticas de EPJA, muchos de ellos propiciados por la red de actores que pertenecen al subsistema.

El nuevo siglo en México

Al igual que para el caso de Brasil, para analizar los cambios que ha tenido la EPJA en México durante la última década se identifican los principales factores que contribuyeron a su conceptualización y a su implementación y, en consecuencia, los arreglos institucionales para su concreción.

Entre las principales novedades del Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006, que se mantuvieron en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 del presidente Felipe Calderón, se encuentra una definición más concreta sobre la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida impulsado por las agencias internacionales, al

plantearla como un “proceso permanente, que durará toda la vida, atenderá múltiples dimensiones, reconocerá y valorará nuevas fuentes de conocimiento, se dará en todos los ámbitos de la sociedad y certificará y acreditará los aprendizajes adquiridos más allá de los espacios escolares" (p. 222).

Con base en el diagnóstico que se hizo, previo a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se definieron proyectos estratégicos al programa de modernización del INEA que contribuyeran a la solución paulatina del rezago educativo. La transición democrática en el año 2000 con el gobierno del presidente Vicente Fox continuó con la implementación de estos cambios institucionales además de promover algunas nuevas iniciativas que se mencionan a continuación.

El desarrollo del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). El MEVyT norma la oferta de alfabetización, primaria y secundaria de los jóvenes y adultos en situación de rezago en México y tiene como propósito principal ofrecer opciones de aprendizaje basadas en las necesidades e intereses de la población por atender, de forma que les sirva para desarrollar los conocimientos y las competencias necesarios para elevar su calidad de vida (www.inea.gob.mx). El modelo busca responder a las transformaciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas, así como a los compromisos internacionales de considerar la educación a lo largo de toda la vida (Castro, 2011).

El tratamiento metodológico utilizado parte de un tema generador que sirve para resaltar y hacer pensar activamente al educando sobre la importancia de saber más sobre el tema. Parte también de un enfoque socioeducativo en el que, de las necesidades básicas del ser humano, derivan las necesidades básicas de aprendizaje. Busca capitalizar las

experiencias curriculares acumuladas y privilegia el desarrollo de competencias y no de conocimientos aislados. Su innovación se encuentra en la manera flexible, diversificada y abierta en que se ofrecen los módulos con la incorporación de las TIC (www.inec.gob.mx).

Última vista: 05/05/12.

La estructura curricular del MEVyT se organiza en módulos básicos y diversificados. Contempla tres niveles: inicial, intermedio y avanzado, que dan un marco a los procesos de acreditación y certificación de manera que los niveles inicial e intermedio permiten certificar la primaria, mientras que el avanzado acredita la secundaria. Los estudiantes pueden construir sus propias rutas de estudio o formación. La evaluación final, la acreditación y la certificación dependen del cumplimiento de las normas de la SEP (Hernández, 2008).

Dentro del MEVyT se diseñó una propuesta especial para la atención de adultos indígenas que incluye los mismos niveles educativos del MEVyT pero con distintas rutas de aprendizaje. La propuesta considera el Módulo Indígena Bilingüe Integrado (MIBI) diseñado para una población bilingüe, y el Módulo Indígena Bilingüe con español como segunda lengua (MIBES), dirigido a personas sin manejo del español. Estos servicios se proporcionan en 14 estados (2009), a jóvenes y adultos indígenas en el sector rural, aunque existen también numerosos grupos indígenas en áreas urbanas que no son atendidos con esta propuesta especial.

Las unidades operativas donde se ofrece el MEVyT son los círculos de estudio, puntos de encuentro y plazas comunitarias.

El MEVyT ha sido reconocido por el subsistema como un elemento de identidad que representa un aporte de México al mundo en materia de educación para los adultos (OCE 2009), y su vertiente Intercultural Bilingüe Integrado (MIBI) ha sido reconocido a nivel internacional, al ser acreedor del premio UNESCO-Rey Sejong 2011. A pesar de los avances en el desarrollo del MEVyT, de acuerdo a funcionarios de INEA, el modelo no ha sido suficiente para retener a los educandos en los programas, ya que los jóvenes y adultos llegan, pero no permanecen. Otras críticas que se suman al modelo, es que esté basado en el autodidactismo, la poca relevancia de los contenidos y, por último, la falta de formación de quienes lo aplican, aspectos que se analizan posteriormente.

La creación del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). Este sistema se desarrolló a finales de los años noventa con el propósito de asegurar registros confiables de los adultos que ingresan a los programas que imparte el INEA y de mantener un seguimiento riguroso de sus avances, con datos sobre las características de las personas y su localización específica; en ese sentido constituye una herramienta básica de análisis estadístico para la institución que elimina el sobre registro y agiliza la capacidad de respuesta a los educandos sobre acreditación y certificación (inea.gob.mx). El SASA le ha permitido al INEA coordinar y controlar la operación y constituye una importante fuente de información.

Nueva Estrategia de Operación. Se implantó en 1995 una nueva fórmula de operación con base en los estímulos al desempeño del personal docente. Este esquema de productividad contempla que los asesores educativos, y otros agentes incorporados al proceso de enseñanza, reciban gratificaciones de acuerdo con los resultados obtenidos, los cuales se valoran con relación a la acreditación que obtienen los adultos atendidos.

Esta estrategia no toma en consideración recomendaciones fundamentales como la profesionalización de los servicios educativos o la estabilidad laboral de los asesores, por lo que, en opinión de algunos especialistas, ha puesto en tensión la operación del modelo educativo durante los últimos años (Campero, 2006), como se mostrará más adelante.

Programa SEDENA-SEP-INEA. Este programa se desarrolló entre los años 1997 y 2005, con acciones dirigidas a impulsar la educación básica entre los conscriptos como usuarios y prestadores de servicios, incorporando población civil en la zona de influencia de las instalaciones militares. El programa terminó con la intención de ser sustituido por el nuevo MEVyT (Moreno, 2006).²⁵ De acuerdo con Hernández (2007), el programa SEDENA/SEP/INEA fue un referente importante para la construcción del actual Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo.

Federalización de la operación de los servicios de educación para adultos. En el marco del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el Instituto experimentó una reestructuración orgánica, funcional, conceptual y pedagógica en la perspectiva de elevar la calidad de sus servicios y adecuarlos a las necesidades e intereses de la población (PND 1995-2000); para ello se descentralizaron los servicios educativos, transfiriendo los recursos humanos, materiales y financieros, a través de la instalación de comités de apoyo, la celebración de convenios de descentralización en cada entidad y la creación de los institutos estatales de educación para adultos (www.inea.gob.mx). Última vista: 05/05/12.

Plazas comunitarias. Las plazas comunitarias se instalaron entre 2001 y 2002, como espacios en los que las personas pueden estudiar con la propuesta curricular del MEVyT en

²⁵Karla Moreno Chacón, titular del Departamento de Difusión del INEA, en entrevista, UAQ (2006).

línea: presentar exámenes, recibir capacitación y participar en eventos recreativos y culturales y de participación comunitaria. Busca soluciones a la disminución de la brecha digital que genera mayor distancia entre los excluidos del sistema educativo.

Las plazas comunitarias son espacios en los que se utilizan distintos medios para acceder a la información: materiales educativos impresos, informática, Internet, bibliotecas digitales y apoyos digitales como televisión, EDUSAT y videotecas. En junio de 2010, había 2502 plazas comunitarias en el país y 49 en Estados Unidos para la población migrante (<http://www.conevyt.org.mx/>). Última vista: 05/05/12).

A pesar de sus ventajas tecnológicas, estos espacios han tenido la desventaja de no contar con asesores formados en estrategias técnicas a partir del apoyo de las TIC, y por lo tanto muchos de ellos funcionan únicamente como punto de encuentro (INEA, 2005). Sin embargo, en EUA estas plazas han brindado un mejor servicio en la atención a migrantes. Pareciera que una de las causas es que los asesores sí reciben una remuneración fija.

El Consejo de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT). El 22 de febrero de 2002 se creó el CONEVyT, con la misión principal de:

Promover que los instrumentos e instituciones que atienden la educación y la capacitación de los adultos, se articulen hasta conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías de información, aprendizaje y comunicación (www.conevyt.org.mx). Última vista: 05/05/12.

Dentro de la política educativa planteada en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 se plantearon escasas acciones de vinculación para el CONEVyT, tales como:

Promover la interacción integral, dinámica y eficiente de los diferentes programas y servicios de educación para los adultos, así como la coordinación y colaboración entre los sectores público, social, privado y con la sociedad civil, con el fin de establecer puntualmente las responsabilidades y los compromisos para combatir el rezago educativo (2007:28).

A través del tiempo, el CONEVyT, de acuerdo con Hernández (en Caruso *et al.*, 2006), circunscribió su práctica al desarrollo del modelo de educación básica para la vida y el trabajo, al reconocimiento de competencias de segunda oportunidad, a la creación de las plazas comunitarias y de un portal educativo, y a la cooperación con otros programas de gobierno (Oportunidades, Sinacatri, Seguro Popular) y de la iniciativa privada; quedando así muy por debajo de los fines para los que fue creado, lo que posiblemente refleja los bajos niveles de cooperación que existen en el INEA. Un análisis más detallado sobre su escaso funcionamiento se hará más adelante.

Programa Cero Rezago. El programa se crea en el año 2004 y está dirigido principalmente a las personas de entre 15 y 34 años con primaria terminada y que han iniciado o están por completar la educación secundaria. Es lo que, de acuerdo a Bracho (2004), se denomina “rezago fresco”. De acuerdo con evaluaciones al programa (Bracho, 2004), éste no logra diferenciarse del MEVYT, ya que opera exactamente igual. De acuerdo al INEA, la prioridad de la política de atención al rezago se ubica en los jóvenes que habitan zonas urbanas, que son económicamente productivos y cuya demanda por servicios es mayor (www.inea.gob.mx). Última vista: 05/05/12.

Programa Progres-Oportunidades. En agosto de 2003, el INEA firmó un convenio de cooperación con el programa de desarrollo humano Oportunidades²⁶ para promover la incorporación voluntaria a sus servicios educativos de las 5.8 millones de familias beneficiadas por Oportunidades. El programa inició de manera regular en 2005, y si bien no ofrece algo distinto al MEVyT, tiene la ventaja de ser una cartera de población cautiva.

En mayo de 2011 se inicia la operación EDHUCA, dentro del programa Oportunidades, que establece el otorgamiento de una cantidad económica por cada nivel educativo concluido. Aún no se tienen datos cuantitativos y cualitativos del proyecto (UIL, 2012), pero funciona como incentivo para lograr la certificación, y no como apoyo para el proceso de formación de los adultos.

Además de las acciones que hemos enumerado, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ofrece servicios de educación básica para personas jóvenes y adultas, aunque con una cobertura muy inferior a la del INEA:

Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA). Los CEBA proporcionan educación básica a personas de 15 años o más, con una modalidad escolarizada. Los educadores que prestan sus servicios en los centros son, en su mayoría, maestros normalistas. No cuentan con materiales diseñados específicamente para el programa, ni tienen locales propios, sino que operan en instalaciones prestadas, como escuelas, iglesias, delegaciones municipales,

²⁶ El Programa Oportunidades es un instrumento del gobierno mexicano que propicia el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados, generando incentivos para que sus beneficiarios superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional.

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_atiende_a_58_millones_de_familias.
Última vista:05/05/12.

locales de otros programas gubernamentales y otras. Aunque la SEP es la institución encargada de certificar a sus egresados, los CEBA fueron transferidos de la federación a los gobiernos estatales en 1992. En 2009, que son los últimos datos disponibles a nivel nacional, los CEBA atendieron a un total de 240,091 personas en alfabetización, primaria, secundaria y capacitación para el trabajo (UIL, 2012).

Secundaria para Trabajadores. La Secundaria para Trabajadores está descentralizada y se ofrece por conducto de la Secretaría de Educación Pública o equivalente de cada entidad federativa, por lo general en horario vespertino. Funciona en los medios urbano y urbano marginado y se brinda principalmente en la modalidad escolarizada. El servicio en su conjunto se ofrece generalmente en escuelas secundarias regulares. Los medios de aprendizaje son los libros de texto para las escuelas secundarias regulares, definidos como material de apoyo y no como el recurso principal. La evaluación del aprendizaje se realiza en el marco normativo de la SEP. En el ciclo escolar 2010-2011, esta modalidad atendió a un total de 30,108 estudiantes (UIL, 2012).

El Programa de Secundaria a Distancia (SEA). Se pone en marcha en el año 2000 a nivel nacional; es formulado y operado fuera del INEA para diversificar la oferta y conjuntar esfuerzos. Esta propuesta la elaboran la SEP y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), y es financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de la obligatoriedad de la secundaria. El programa no logró desplegar su potencial porque, de acuerdo a entrevistas, no ha tenido el apoyo del gobierno encabezado por Felipe Calderón, y actualmente, al no estar al cobijo de ninguna institución, está en proceso de extinción.

El programa Alfa-TV. El programa Alfa TV, proveniente de Cuba, se integró a la oferta educativa en México a través del método “Yo sí puedo”. Se ha utilizado en los estados de Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Nayarit. Busca el desarrollo de la persona hasta donde sea posible y se ocupa en enseñar a leer y escribir (<http://www.udg.edu/Portals>). Última vista: 05/05/12. Funciona mediante convenios entre los gobiernos estatales, los Institutos de Educación para Adultos locales y el Ministerio de Educación de Cuba.

Si bien el programa requiere de una evaluación crítica dada su cuestionada metodología y corta duración (Torres R., 2009), el método se utiliza en varios países del mundo y se presume que a través de él se han logrado alfabetizar cerca de tres millones y medio de personas, reconociendo entre sus atributos el hecho de que los docentes cuenten con una buena formación, además de otorgar una mayor importancia al acompañamiento del educando (<http://www.yosipuedosevilla.org/>). Última vista: 05/05/12. El programa recibió el Premio de Alfabetización 2006 Rey Sejong de la UNESCO, mismo que recibiría seis años más tarde el INEA por su modelo intercultural bilingüe.

A manera de conclusión de este apartado se puede observar cómo las historias de ambos países se entrelazan en su intento por lograr, de acuerdo a sus distintas sociedades, trascender al modelo compensatorio y proponer cambios en la manera de implementar las políticas. Tanto Brasil como México cuentan con una gran tradición en la teoría y práctica de la EPJA, y han marcado el rumbo de la región ofreciendo distintas alternativas para definir las nuevas estrategias para la construcción de políticas públicas más consensuadas, efectivas y eficientes (Aguilar, 1993). Ambos países cuentan también con grandes

dificultades para atender sus altos niveles de rezago escolar y analfabetismo, como se describe a continuación.

Las intenciones y los resultados observables

Legislación y reglamentos en Brasil

Desde la Constitución brasileña de 1824 se preveía la gratuidad de la enseñanza primaria a todos los ciudadanos; sin embargo, sólo eran considerados ciudadanos aquellas personas con ingresos superiores a 150 alqueires (equivalente al producto de la venta de lo sembrado entre 2 y 5 hectáreas). Esta consideración elitista dejaba fuera a la mayoría de la población (Haddad, 2008). En la penúltima constitución de 1946 sólo tenían derecho a educación aquellas personas de entre 7 a 14 años, de manera que los jóvenes y adultos quedaban fuera.

Un marco muy importante para entender el cambio en las políticas públicas es la nueva constitución de 1988, también conocida como la constitución ciudadana por la amplitud de los derechos ahí reconocidos. Fue el resultado de una movilización social de ONG, iglesias y movimientos populares; en su contenido destaca el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo, y como deber del Estado, ofrecer educación gratuita a niños y a aquellos que no tuvieron acceso a la enseñanza, como refiere el artículo 208, capítulo III.

Un segundo marco es la ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB 9394) emitida en 1996. Es una ley general de educación que regula los temas educativos consignados en la Constitución y explicita y garantiza el derecho a la educación primaria

para jóvenes y adultos en los 26 estados y el Distrito Federal. Ese mismo año se aprobó la enmienda 14/96 que suprimió de la Constitución el artículo en el que el Estado se comprometía a erradicar el analfabetismo y universalizar la enseñanza fundamental para 1998, ya que dicho artículo obligaba al gobierno federal a ejercer en ello la mitad de los recursos destinados a educación (UIL, 2008).

La misma enmienda aprobó el Fondo para la Manutención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) que establecía un sistema de redistribución financiera a estados y municipios por cada alumno inscrito en educación primaria. En ese momento la EPJA quedó excluida del FUNDEF para seguir siendo financiada por el gobierno a través de los programas.

A pesar de estas restricciones, la LDB reglamentó los dispositivos constitucionales referentes a la educación y la enseñanza fundamental para jóvenes y adultos, garantizándolas como un derecho público (Haddad, 2008). En el artículo cuarto de la LDB se menciona que “El deber del Estado con la educación escolar pública será efectivo mediante la garantía de enseñanza fundamental obligatoria y gratuita, inclusive para los que no tuvieran acceso en la edad apropiada”. En la sección V del capítulo II se determina que los sistemas de enseñanza asegurarán cursos y exámenes que proporcionen oportunidades educativas apropiadas a los intereses, condiciones de vida y trabajo de los jóvenes adultos. Se menciona también en la misma sección que el acceso a la enseñanza fundamental es derecho público subjetivo,²⁷ pudiendo cualquier ciudadano, grupo de ciudadanos,

²⁷Se entiende por derechos subjetivos aquellas facultades que el ser humano tiene para realizar las conductas que no están prohibidas por la ley y que esta misma le permite. Es decir, el derecho subjetivo, de acuerdo a Bullard, “son aquel conjunto de prerrogativas o canonjías que tenemos a través de las cuales podemos realizarnos en nuestra vida cotidiana. Situaciones que están plasmadas en las normas o leyes y que el ser

asociación comunitaria, organización sindical, entidad de clase u otra legalmente constituida, accionar el poder público para exigirlo.

En el año 2000, el Consejo Nacional de Educación, un órgano de monitoreo y legislación del Ministerio de Educación creado por la LDB, fijó un tercer marco legislativo, a saber, las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de Jóvenes y Adultos, y se reglamentaron algunos aspectos de la LDB. La resolución delimitó como edad mínima para el ingreso para la educación de jóvenes y adultos los 15 años para la etapa fundamental de la enseñanza, y 17 para la enseñanza media (ahora es 18). Definió además las siguientes funciones:

- 1) En su función remedial, creará oportunidades para aquellos que se les negó el derecho a la educación primaria, con programas diseñados a sus necesidades.
- 2) Como función de equilibrio, aquellos que terminen la educación obligatoria, tendrán las mismas oportunidades para responder a las demandas laborales, y
- 3) Podrán desarrollar sus potencialidades humanas en cualquier área (2000:3).

Legislación y reglamentos en México

En el marco de la reforma educativa de los años noventa en México, se reformó el artículo tercero de la Constitución de 1917 en términos de la obligatoriedad de la educación secundaria y del deber del Estado de ofrecer estos servicios. En 2012 se reformaron los artículos tercero y trigésimo tercero constitucional para hacer obligatorio el nivel

humano está en aptitud de realizar o no, por lo tanto mientras que el derecho objetivo debe cumplirse forzosamente, el derecho subjetivo es potestativo” (Bullard, 2006).

bachillerato. El artículo tercero incorpora, además, la gratuidad en los distintos tipos y modalidades educativas, entre las que se encuentra la EPJA.

En julio de 1993 se emitió la Ley General de Educación (LGE) que establece como obligatoria la educación básica y señala como propósito esencial de la Secretaría de Educación Pública crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden (artículos 2° y 3°). En el artículo 2° la LGE establece que:

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social (1993: art.2).

El artículo 13 se refiere al acceso y permanencia en los servicios educativos y ofrece un sistema de créditos de revalidación y de equivalencias que facilite el tránsito entre las distintas modalidades. Con relación a la educación de adultos señala en su artículo 43 que:

La educación de adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. La misma se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social (LGE: art43).

En el sistema educativo nacional (Art. 39), la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos no quedan articuladas a ninguna de las tres modalidades (educación básica, media básica y superior), lo cual tiene consecuencias tanto en la independencia del Instituto, como en la falta de apoyo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a la EPJA.

Existen legislaciones propias de cada estado que incluyen a la EPJA, además de otras legislaciones de sectores de gobierno que dan cobertura legal a acciones no explícitamente denominadas de educación de adultos, pero con espacios de formación para este sector, como la Ley Nacional de la Comisión de Derechos Humanos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su eje 3, objetivo 10, plantea “fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo”.

Recapitulando lo planteado hasta ahora se puede afirmar que las leyes y políticas en Brasil son el resultado de una lucha de los movimientos sociales que desde la Constitución de 1988 definieron el derecho a la educación para todas las personas (Art. 208), seguida por una serie de leyes y reglamentos que lo circunscriben. Los avances en términos legislativos han sido muchos en los últimos 25 años, aunque la articulación entre las políticas y la implementación de los procesos educativos, según los distintos actores entrevistados, requiere mayor esfuerzo; al mismo tiempo, el aprendizaje a lo largo de la vida está muy lejos aún de ser un elemento organizador/articulador del subsistema.

En México se pueden observar cambios menos drásticos en el tiempo. Existe un particular énfasis en la obligatoriedad de la educación básica (y actualmente de media superior) que ha orientado los objetivos y las acciones del subsistema. La concentración de

las actividades en una sola institución no ha permitido integrar otras modalidades educativas que respondan a necesidades específicas de la población en distintas áreas. Además, fundar el apoyo en la solidaridad social ha derivado en problemas de estabilidad, como se muestra más adelante.

Organismos responsables de la implementación

Brasil y México presentan dos modelos institucionales distintos para la implementación de políticas públicas en EPJA. Ambos confrontan sus propias fortalezas y debilidades y evidencian sus dificultades para responder en términos de cobertura, calidad y equidad a las demandas políticas que les fueron confiadas. Como se menciona en el Capítulo 1, a pesar de que muchos otros actores realizan acciones en el campo de la EPJA, los programas operados por los gobiernos son los de mayor cobertura y participación, por lo que es en éstos donde se centra el análisis.

En el caso de Brasil existe un estrecho vínculo entre los distintos actores (gobierno, sociedad civil, academia, iniciativa privada, sindicatos, educandos, etc.), que a través de reconocidos esfuerzos han logrado establecer una red que avanza hacia una implementación consensuada y participativa. México, por su parte, canaliza su operación a través del organismo burocrático responsable, que atiende a la población con base en su experimentado modelo educativo.

En Brasil, la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECADI) se creó en 2004 con el objetivo de unificar las políticas educativas de EPJA

reconociendo las especificidades de su público, que exigen estrategias diferenciadas respecto de las que generalmente se implementan en los sistemas regulares de enseñanza (Brasil/ MEC, 2008). Dentro de la SECADI se creó la Dirección de Políticas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (DPEJA) con un total de 18 plazas más siete consultores. Es importante notar que la DPEJA gestiona las acciones que se realizan en los municipios.²⁸

Si bien en México existen distintos programas federales y estatales que atienden la educación de adultos, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha dado la responsabilidad principal y la prerrogativa de la certificación al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), que fue creado como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo sería el de promover, organizar e impartir educación básica para adultos (Decreto de creación del INEA, 1981).

EL INEA es responsable de definir los modelos educativos para la población en situación de rezago, realizar investigaciones sobre la materia, elaborar y distribuir materiales educativos, y reconocer y certificar los estudios de educación básica de personas jóvenes y adultas (SEP 1986: Art.2).

Tiene una estructura de cuatro niveles: 1) central, compuesto por las direcciones; 2) estatal, integrado por los institutos estatales y delegaciones encargadas de coordinar la operación de los servicios; 3) zonal, a través de coordinadores de zona; 4) micro-regional, compuesto por técnicos docentes que organizan y operan los servicios en la comunidad junto con la red solidaria integrada por organizaciones y figuras solidarias. Estas figuras

²⁸ Mayor detalle sobre la SECADI se encuentra en la página 130 del presente capítulo.

solidarias atienden el proceso educativo en comunidades, instituciones públicas, privadas y sociales.

A finales de la década de los años noventa, el INEA integró la educación primaria y secundaria con horarios abiertos, modalidades no presenciales y textos adecuados a los adultos a través del MEVyT.

Como ya se mencionó, con la descentralización de los servicios educativos se transfirieron los recursos humanos, materiales y financieros a través de la instalación de comités de apoyo, la celebración de convenios de descentralización en cada entidad y la creación de los institutos estatales de educación para adultos (www.inea.gob.mx). Última vista: 05/05/12. Actualmente de los 32 estados, 27 tienen convenios de cooperación y cinco dependen del INEA.

La estructura del INEA es única en la región latinoamericana. Cuenta con 7,785 empleados considerando los institutos estatales (ver Tabla 4.2). En opinión de un funcionario “se requiere de una organización institucional así de sólida que te apoye en todo lo que haces para poder llegar a la base” (FF10). Este enfoque lineal (de arriba hacia abajo) de la política, refleja la gestión controlada del INEA, misma que repiten a su vez los institutos estatales de educación de adultos (IEEA) con los municipios.

Tabla 4.2 Plazas laborales del INEA

Descripción	Número de plazas autorizadas
Plazas federales (incluye las Oficinas Centrales, las delegaciones en el D.F., Nuevo León y en los estados de Baja California, Guanajuato, México, Michoacán y Querétaro).	2,554
Plazas nacionales (incluye al resto de los institutos en el país).	5,231
GRAN TOTAL	7,785

Fuente: INEA, 2012.

La diferencia entre el INEA (México) y la DPEJA (Brasil) no consiste solamente en sus años de existencia, sino en su estructura organizacional, número de plazas, recursos y funciones principales que reflejan el distinto nivel de protagonismo (ver Tabla 4.3). Estas diferencias, visibles a través de sus programas, financiamiento, niveles de participación y formación de facilitadores/docentes, permitirán entender los distintos retos que cada uno enfrenta en su proceso de implementación.

Tabla 4.3 Comparativo de las estructuras de operación

Organismo responsable	Brasil	México
Nombre	DPEJA/SECADI	INEA
Creación	2003	1981
No. Personal	18	2554
Prioridad	Alfabetización	Educación básica
Estructura operativa	Descentralizada	Desconcentrada
Cooperación con otros actores	Activo	Pasivo
Estrategia	Fortalecimiento de las municipalidades	Certificación masiva a nivel nacional
Gestión	Participativa/pluralista	Protagonista/corporativista

Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla 4.3 Brasil, a pesar de su gran tamaño, heterogeneidad y disparidad socioeconómica, ha promovido estrategias de descentralización del poder y de la administración hacia las cabezas municipales con un tipo de gobernanza que intenta ser menos jerárquica y menos centralizada al nivel federal. Con el ingreso de la EPJA en el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) en 2006, el gobierno de Brasil confió la operación de los primeros años a las municipalidades, lo cual ha requerido tiempo de ajuste, principalmente porque éstos constituyen la entidad más débil de la federación en términos de su capacidad financiera, administrativa y técnico-pedagógica (Di Pierro, 2012).

En el caso de México, la implementación de la EPJA se transfirió a los institutos estatales de educación de adultos y a otras dependencias como los centros de educación básica de adultos (CEBA) y las secundarias nocturnas que operan a nivel municipal. El modelo mexicano de descentralización parte del centro hacia la periferia (Messina, 2008), y

mantiene al INEA en el control del proceso educativo, incluyendo la elaboración de los planes, el modelo educativo y sus contenidos, así como los aspectos administrativos.

Lo que se pudo verificar en la práctica cotidiana, como resultado de las entrevistas realizadas con los actores, es que en ambos países la descentralización se ha caracterizado por la dificultad de articulación y cooperación entre el gobierno federal, el estatal y principalmente el municipal, lo cual ha complicado la efectividad operativa de las estrategias. Esta falta de articulación en el proceso de descentralización, que a través del enfoque de síntesis²⁹ se puede apreciar de manera más nítida, tiene entre las posibles causas la información compartimentada, comprensiones diferentes sobre la EPJA y la falta de espacios de articulación, como se explica a continuación.

Información compartimentada. En Brasil existe, de acuerdo a los funcionarios federales, una falta de instrumentos de vigilancia de lo que se realiza en los otros niveles gubernamentales. La SECADI, en su calidad de responsable asignada de hacer promoción y concentrar los programas de EPJA, si bien cuenta con sistemas que le apoyan para administrar el Programa Brasil Alfabetizado (PBA), los recursos humanos,³⁰ administrativos y técnicos no le permiten ofrecer un apoyo más sólido a los actores responsables de la implementación, como lo comenta un funcionario federal en entrevista: “[l]os docentes evalúan pero no informan el resultado de esa evaluación. Debería ser encaminado para la EPJA un riguroso modelo de acompañamiento, ya que la gente demanda y precisa pasar y continuar su proceso” (FF3). Los funcionarios municipales, por

²⁹ Es un intento por considerar lo mejor de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

³⁰ La DPEJA cuenta con 18 plazas laborales, en contraste con el INEA central, que cuenta con 2,500.

otra parte, comentan que la implementación que realizan no es suficientemente conocida en la federación.

Esta falta de articulación y cooperación intergubernamental sugiere la importancia de desarrollar mejores sistemas de información y de rendición de cuentas descentralizados, con eficaces dispositivos de vigilancia (internos y externos, verticales y horizontales), pero principalmente muestra cómo la descentralización, siguiendo a Abrucio (2006), no ha logrado evitar el federalismo compartimentado que priva en cada nivel de gobierno y que procura encontrar su papel específico entre las otras esferas gubernamentales con poca actitud de cooperación.

México, por su parte, ha mantenido a través del INEA el protagonismo del proceso educativo y desarrollado un sistema de administración (SASA) que le permite coordinar y controlar la operación.

La articulación con los institutos estatales responsables de la implementación se da a través de convenios de cooperación que le permiten mayor control sobre el proceso y avances progresivos en el acopio de información, con la posibilidad de ubicar con relativa precisión las características del público atendido y del público potencial,³¹ así como del perfil de los facilitadores.

Por su parte, los gobiernos estatales limitan su participación a la implementación del modelo confeccionado, reproduciendo a su vez el mismo esquema promovido a nivel federal, hacia los municipios (Ornelas, 2010).

³¹ A pesar de ello, las estadísticas sufren considerables ajustes en cada censo. Se puede observar, por ejemplo, que en el del año 2010, después de obtener los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el rezago educativo se ajustó en casi 5 por ciento, al pasar de 33.5 a 31.8 millones.

A nivel municipal se reconoce la posición crucial de las autoridades en el proceso de implementación, tal como lo comenta un funcionario federal:

En algunos municipios la autoridad municipal es la que de plano permite o no que se haga un proceso de trabajo de implantación y de continuidad con personas jóvenes y adultas. Creo que las fuerzas más importantes son siempre las autoridades locales (FF12).

Sin embargo, pareciera que este reconocimiento no se refleja en la búsqueda de consensos ni de espacios de articulación para la construcción democrática de los programas. La descentralización de la EPJA continúa constriñéndose en la aplicación de una política con alto riesgo de permanecer aislada de la realidad que sucede en el país y que los municipios conocen bien, pero hasta ahora, con pocas posibilidades de articulación.

Comprensiones diferentes sobre la EPJA. En Brasil, la poca cooperación entre los niveles gubernamentales muestra cómo la política de EPJA ha sido también, en parte, el resultado de comprensiones diferentes sobre su sentido en la vida del país.

A pesar de situar el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida como creencia de la gran mayoría de los actores, pareciera que ésta no se refleja aún en la implementación de la política en los distintos niveles de gobierno. La EPJA, en su práctica cotidiana en los municipios, se vincula aún con la idea de una educación compensatoria y remedial, centrada principalmente en alfabetización de adultos, con pocas posibilidades de continuidad. Esto, como lo explica un activista, se debe en buena medida a que “para su implementación, se antepone la presión política por atender ciertas demandas prioritarias

como puede ser los niños, las estructuras o los docentes, que relegan a la EPJA a un lugar secundario” (NG2).

En México, los institutos estatales son los responsables de la implementación de los programas y de sus propios procesos políticos y presupuestales. La mayoría de los estados adoptan el modelo del INEA (MEVyT), sin embargo, dado que la descentralización lineal no garantiza su autonomía en los procesos de gestión local, ni facilita la articulación con instancias locales, ya que la propia estructura nacional mantiene una lógica de gestión escasamente articulada (Hernández en Caruso *et. al*, 2008), algunos estados desarrollan o importan otros modelos educativos. Como ejemplo se encuentra el programa cubano “Yo sí Puedo” implementado en Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Nayarit, o bien el programa de alfabetización operado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en Puebla, o la campaña “Guerreros por la Alfabetización” del estado de Guerrero, y que “no son congruentes con la política nacional” (FF12), de acuerdo con un funcionario federal.

Estas comprensiones distintas sobre la importancia de la educación de adultos, entre los actores del subsistema y los tomadores de decisiones en ambos países, parece ser un elemento significativo para avanzar en la elaboración de mejores mecanismos de articulación entre los distintos niveles gubernamentales que respondan a los principios y propósitos planteados en la política nacional (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Falta de espacios de articulación. Los actores en Brasil proponen generar acuerdos a través de los espacios que el subsistema ha generado, como los foros de EJA o la agenda territorial, no solamente para establecer las prioridades y metas, sino para redefinir el proceso de implementación de la política a nivel municipal, en congruencia con el diseño.

Estos acuerdos continuados implican niveles de cooperación horizontales y verticales de gobierno, no sólo por la importancia de tener procesos participativos, sino por el peso que tienen estos niveles en la descentralización de responsabilidades en Brasil y, por tanto, en los procesos educativos de las personas (Bengtsson, 2010).

Con respecto a la operatividad de la agenda territorial como espacio de articulación, durante los últimos años han surgido muchas dudas de los actores entrevistados respecto de en qué medida los agentes que representan a las distintas organizaciones y niveles institucionales están facultados para lograr acuerdos, negociación e intercambio de recursos y creencias, que permitan seguir construyendo las democracias de consenso (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). O bien, si los representantes de la sociedad civil o grupos nuevos de interés pueden tener acceso a participar de manera recíproca en la toma de decisiones, o si su participación queda congelada por estructuras jerárquicas dominantes que establecen un desequilibrio del poder entre los miembros y por tanto un juego de suma cero.

En México, en el año 2002 se hizo un importante esfuerzo para lograr una mejor interacción entre los actores con la formación del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), pero éste no logró desplegar su potencial. Por el contrario, fue limitando su visión e influencia a las actividades propias del INEA, tal como lo comenta un activista:

El famoso CONEVyT era una instancia de articulación que nace con ese mandato [de articulación] y que se convirtió en un anexo del INEA, o al revés, y no ha facilitado una política de Estado. Tendríamos que estar articulados y me parece que en ese sentido poco se ha hecho (ONG11).

De acuerdo con la investigación empírica, esta pérdida de posicionamiento del CONEVyT sucedió porque:

- se ubicó dentro del INEA y no como un ente independiente, por lo que no contó con asignación de recursos más que en 2002 y 2003 para iniciar el proyecto de plazas comunitarias;
- dentro de la política educativa planteada en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 se plantearon acciones de vinculación para el CONEVyT, las cuales, además de no cumplirse, redujeron notablemente la visión con la que se había concebido de crear un sistema nacional de reconocimiento y acreditación de saberes;
- el poco interés y conocimiento de los funcionarios responsables para ampliar la visión de la EPJA de una perspectiva de educación básica compensatoria, hacia una de aprendizaje a lo largo de la vida, en la que el CONEVyT apoyara el reconocimiento de saberes previos;
- la escasa experiencia para construir la democracia a partir de la participación de los distintos actores que conforman el subsistema.

En conclusión, parece que el CONEVyT no es más que el reflejo de los bajos niveles de cooperación que existen entre los actores, en donde lograr una mejor interacción no ha sido una tarea prioritaria. Además, demuestra que una mayor institucionalidad no logra necesariamente una red de actores más sólida.

Ante los problemas de vinculación en la implementación de las políticas de EPJA, algunos autores (Salazar, 2006 y Hernández, 2006) han planteado una redefinición del CONEVyT con el fin de articular un marco nacional de cualificaciones que abra un portafolio de ofertas a la población. Esta articulación podría facilitar la integración de nuevos recursos y actores al subsistema (Sabatier y Weible, 2007), además de otorgar al campo mayor visibilidad, evidenciando que no hay un solo centro soberano y que son muchos los factores y actores que participan en el proceso.

En síntesis se puede caracterizar a la descentralización compartimentada en Brasil, o la lineal en México, como un complejo proceso cuyos efectos en la implementación de la política de EPJA no han generado un dispositivo que modifique las normas básicas de operación del subsistema (Fierro, 2009), y tampoco han creado un modelo de articulación a nivel municipal a pesar de su importancia en el proceso y su aparente autonomía en la toma de decisiones.

Programas de gobierno

Algunos de los principales programas de educación básica para personas jóvenes y adultas desarrollados bajo el auspicio del gobierno de Brasil son:

- Brasil Alfabetizado (MEC)
- Programas Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem) (sección juventud/MEC a partir de septiembre 2011)

- Plan Nacional de Formación y Calificación Profesional (PLANFOR) (Ministerio del Trabajo)
- Programa Nacional de Educación de la Reforma Agraria (PROERA) (INGRAMDA)
- Proyecto educando para la libertad (MEC/Ministerio de Justicia)

En el caso de México, el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) norma la oferta de alfabetización, primaria y secundaria de los jóvenes y adultos en situación de rezago; a partir de éste se articulan los otros programas como Cero Rezago o Progreso-Oportunidades.

En la Tabla 4.4 se hace una comparación entre algunas características de operación del programa Brasil Alfabetizado y del modelo de alfabetización de MEVyT.³²

³²El MEVyT es un modelo, por lo que en la Tabla 4.4 se consideran únicamente los módulos de alfabetización.

Tabla 4.4 Comparativo entre los principales programas de gobierno

	Brasil	México
Programa	Brasil Alfabetizado	MEVyT
Nivel y población meta	Alfabetización de jóvenes y adultos mayores de 15 años.	Alfabetización como un nivel de primaria para personas mayores de 15 años.
Objetivo	Pretende ser un portal de entrada a la ciudadanía, articulado directamente con el aumento de la escolarización de jóvenes y adultos promoviendo el acceso a la educación como un derecho de todos en cualquier momento de la vida.	Ofrece opciones de aprendizaje basadas en necesidades e intereses de la población por atender, de forma que les sirva para desarrollar conocimientos y competencias necesarios para elevar su calidad de vida.
Interés/valores	Acceso a la educación como un derecho en todo momento de la vida.	Elevar la calidad de vida de la población por atender y lograr su certificación.
Responsables de la implementación	Los municipios a través de distintos actores, incluyendo , ONG, agencias, iniciativa privada, etc.	Los INEE a través de su estructura dividida en tres niveles administrativos.
Suministro de recursos financieros	Los recursos se distribuyen mediante transferencias a través del FUNDEB directamente a los municipios de acuerdo al número de alumnos.	Recursos asignados directamente a los estados a través i) del gobierno federal y ii) del INEA, independiente de su porcentaje de atención.
Duración aprox.	8 meses	Entre 6 y 8 meses
Sede	Redes municipales/ escuelas primarias	Plazas comunitarias/círculos de estudio/puntos de encuentro
Formación docente durante el programa	Se asignan recursos y tiempo para capacitación. Formación continua durante 80 horas.	Capacitación en el manejo operativo del MEVyT. (A partir del 2011 empezó un programa piloto para la formación).
Metodología y material	Palabra generadora. Existe material para Brasil alfabetizado. También puede quedar bajo la responsabilidad de los docentes aunque para su elaboración deben basarse en el contexto.	Tema generador, enfoque flexible, diversificado y abierto. Autodidactismo. Materiales elaborados por el MEVyT.
Evaluación externa del programa	El MEC creó un sistema de evaluación de tres niveles. Existen reconocimientos de “mejores prácticas” en el país.	El MEVyT ha tenido evaluaciones internas y externas constantes.
Atendidos en 2010 ³³	1,573,145	603,035

Elaboración propia con información de la SECADI y de INEA, 2011.

³³ Refiere solamente al número de atendidos, no de graduados.

A través de los contrastes en la implementación de estos programas se pueden observar las distintas estructuras sociales e institucionales que ambos países sostienen. La participación racional de los distintos actores en Brasil en los programas les permite una operación más inclusiva, consensuada y articulada a las demandas sociales. Esta dinámica participación le ha beneficiado en un significativo avance en el proceso de descentralización, además de potenciar la investigación (dada la diversidad de modelos, materiales, prácticas y actores) y las redes de apoyo. Sus principales retos hoy en día son la falta de monitoreo de sus procesos (calidad, impacto, metodología, indicadores, estadísticas, etc.), que dificulta la evaluación del programa, y que el derecho a la educación vaya acompañado de continuidad a partir de una oferta educativa más adecuada a las necesidades de las personas.

México, por su lado, cuenta con un modelo pedagógico probado por más de 10 años que brinda continuidad a sus educandos. Sin embargo, la verticalidad en la elaboración e implementación del programa dificulta la cooperación y sinergias con otros actores y, sobre todo, la participación de los educandos en sus propios procesos de aprendizaje.

Existen evaluaciones diagnósticas de ambos programas realizadas por organismos especializados independientes, como el estudio de UNESCO (2004) y el de Abramovay y Andrade (2006) para la SECAD, o los estudios de la OCDE (2004), FLACSO (2007) y Ahumada Lobo y Asociados (2008) para el INEA, que mencionan algunos aspectos a mejorar, como son:

- Articulación entre los subsistemas educativos.
- Capacitación a los facilitadores.

- Programas con escasa supervisión, monitoreo o evaluación.
- Un alto índice de retroceso (personas que se olvidan de leer por falta de aplicación de lo aprendido).
- Inadecuadas condiciones físicas en las que estos cursos operan regularmente.
- Poca o nula contribución a la mejora de vida de las comunidades.

No obstante, estas evaluaciones no han detonado los cambios necesarios para integrar procesos de aprendizaje a lo largo de la vida.

La discontinuidad del proceso educativo. A pesar de los distintos modelos y programas de EPJA, un aspecto que hace coincidir prácticamente a todos los actores entrevistados en los dos países estudiados es la falta de continuidad en el proceso educativo de los jóvenes y adultos sin educación fundamental. Para analizar esta condicionante, se presentan algunos elementos contextuales y obstáculos en la implementación los programas en Brasil y México.

Hoy en día, a pesar de que existe una legislación en ambos países que da soporte a la EPJA, la implementación de la política no ha logrado trascender la visión de la alfabetización en Brasil y de educación básica en México; aunque ambos temas resultan fundamentales para el aprendizaje permanente, no son suficientes y requieren de articulación a múltiples procesos de aprendizaje, tal como lo enfatiza el Marco de Acción de Belém, en el que 144 países consignan que:

Reconocemos que el aprendizaje y la educación de adultos representan un componente importante del proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida que abarca un continuo de

aprendizaje que va desde el aprendizaje formal hasta el no formal y el informal... [y está]... basado en valores de inclusión, emancipación, humanísticos y democráticos; es global y parte integrante de una sociedad basada en el conocimiento (p. 28).

En contraste con esta visión integral, se puede observar que Brasil y México atienden anualmente, a través de sus programas gubernamentales, a 4.3 y 7.5% de su población objetivo, respectivamente. Estos resultados se pueden explicar, entre otros factores, por el hecho de contar con una política compensatoria de EPJA que no logra que los educandos se integren y se mantengan en un proceso continuo de aprendizaje, tal como comenta un funcionario federal en Brasil:

[...] la cuestión de escolaridad no es más suficiente ni interesante para el adulto, hay que cambiar el proyecto de escolaridad del adulto, y a mí me parece que no conseguimos salir de la discusión de los años setenta que era educación en el sentido escolar, todos tenían que tener educación en el mismo nivel; hoy la universalización de la educación es un reto que aún permanece, pero ha cambiado la demanda de las personas. La política se refiere al derecho de lo que usted necesita del gobierno, no lo que el gobierno intenta darle (FF2).

La necesidad de una oferta de formación interesante, útil, coherente, estructurada y flexible para el adulto, con acreditación en la educación básica, pero no organizada bajo ésta, es, posiblemente, el principal reto que enfrentan ambos subsistemas. Esto no sólo por la urgencia de mejorar los niveles de participación en los programas de EPJA, sino para articular una oferta enfocada hacia los intereses y necesidades de las personas.

Por un lado, el hecho de que la escasa oferta no esté dispuesta para que el educando pueda fácilmente identificar aquellos programas que provengan del gobierno, del mercado

o de la comunidad, de acuerdo con su interés y con la flexibilidad que requiere esta modalidad educativa, no le permite iniciar o continuar su proceso de aprendizaje. Por el otro, una vez que el educando se ubica dentro del proceso, la poca calidad de los modelos dificulta su permanencia.

En Brasil, el acceso y adaptabilidad (permanencia) de las personas se coloca como la principal necesidad ante la tradicional metodología utilizada en la mayoría de los cursos de EPJA, incluido el PBA, que se mantienen como programas aislados sin alguna equivalencia con la educación fundamental, vulnerando las “características esenciales” del derecho a la educación (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad). Al respecto comenta un funcionario de la UNESCO en Brasilia que aún

[...] prevalecen visiones y programas fomentados por algunos gobiernos municipales que entienden la alfabetización no como un continuo [por lo cual] se requiere cerrar la distancia que separa a la planeación de la práctica y establecer un proyecto de políticas de alfabetización articulado con otros niveles de enseñanza para asegurar la continuidad y la mayor inversión en la formación de los educadores (OII).

Programas similares a campañas. En Brasil, el PBA ha encontrado distintos obstáculos desde su inicio en 2003, en parte porque lo que motivó su lanzamiento por el entonces ministro de Educación, Cristovam Buarque, no fue la continuidad del proceso educativo, el aprendizaje a lo largo de la vida, o el consenso de los actores del subsistema, sino que surgió como un sustituto del programa Alfabetización Solidaria (AlfaSol) con el propósito de que el gobierno tomara nuevamente el control de la política de alfabetización, y

respondiera en el corto plazo a las altas tasas de analfabetismo, contribuyendo así al incremento matricular de la EPJA (Ribeiro, 2011; Haddad, 2006).

Los aprendizajes adquiridos por investigadores y activistas sobre los programas de alfabetización en Brasil con similares características a las de una campaña, les permitió visualizar los resultados de Brasil Alfabetizado con muy poco margen de error, como lo comenta Di Pierro:

Entre los aspectos más controvertidos del programa, es el diseño parecido a las campañas de alfabetización del pasado, así como la corta duración de la enseñanza y el aprendizaje del módulo, la falta de seguimiento y evaluación, la improvisación, o muy limitada formación del profesor, la falta de mecanismos para asegurar la continuidad de los estudios de alfabetización y consolidación del aprendizaje (2006:12).

Considerando estos antecedentes, su origen contrasta con la forma en que se han elaborado políticas como ProJovem, que surgió como resultado de la demanda de los movimientos juveniles y organizaciones de la sociedad civil, así como de las iniciativas de la legislatura y del gobierno federal, creando estructuras para apoyar su implementación. Además, dado el poco avance que tiene Brasil en su porcentaje de alfabetización, se han generado múltiples cuestionamientos dentro del subsistema sobre su efectividad.

En México, a diferencia de lo que sucede en Brasil, existen mayores posibilidades de continuidad a través del MEVyT. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, de acuerdo a funcionarios de INEA, para retener a los educandos en los programas, ya que los educandos llegan, pero no permanecen. Esta relación entre los que llegan y los que se quedan es conocida en el INEA como *indicador de desactivación*, que en los cursos de alfabetización

guarda una relación de seis a uno. Las razones de abandono, de acuerdo a evaluaciones realizadas al MEVyT por la OCDE (2004), FLACSO (2008), y más reciente en entrevistas a investigadores y activistas realizadas en 2011 para esta investigación, muestran los mismos elementos críticos del modelo que en Brasil, como lo explica un investigador: “Los educandos desertan básicamente porque la formación se vuelve un proceso poco pertinente, con contenidos que no son relevantes y que no da respuesta a sus intereses ni a sus necesidades” (IG11).

Estas críticas, sin embargo, no son percibidas de la misma manera por los funcionarios del INEA, quienes comentan que “el modelo no sólo tiene pertinencia, sino vigencia” (FF12); o de otras investigaciones (FLACSO, 2008) que muestran que también hay que tomar en cuenta otras causas que contribuyen al abandono, como son la falta de empleo o de tiempo de los educandos. Esta tensión con relación a la pertinencia no parece ser, hasta hoy, suficiente motivo para incentivar la discusión y el debate entre los actores.

En la investigación empírica, así como otras investigaciones (FLACSO, 2008), se pudo corroborar que los educandos adultos y los facilitadores muestran particular interés hacia los temas psicosociales como ciudadanía, violencia, drogadicción, sexualidad y género, o aquellos relacionados al trabajo, por mencionar algunos, porque parecen responder de manera concreta a sus intereses y necesidades. Esto invita a pensar en que la tensión entre el aprendizaje significativo y la necesidad de cubrir los temas de educación básica puede aminorar, o incluso terminar, si se reconocen las competencias tácitas y útiles adquiridas y nutridas a través de la experiencia de las personas y los cursos se planean a partir de ello (Carneiro, 2011).

Un elemento que refuerza el MEVyT se refiere al auto aprendizaje como elemento didáctico. El autodidactismo como elemento de autonomía en el propio proceso de aprendizaje requiere en general, y particularmente para este sector de la población, de acompañamiento e interacción en el proceso de formación a través de facilitadores que promuevan el aprender a aprender como columna fundamental para el aprendizaje a lo largo de la vida (Cámara, 2006). Bajo estas premisas, el autodidactismo aparece como resultante de una estrategia para sustituir, con modelos y tecnología, la imposibilidad de desarrollar interacciones diferentes entre el educador y el educando (Hernández, 2007).

Profesores, docentes, facilitadores

Como en los demás sectores de la educación, los docentes, facilitadores, formadores o asesores son factor fundamental para el proceso de enseñanza-aprendizaje; a pesar de las múltiples recomendaciones por mejorar sus condiciones, la realidad nos muestra un sector poco motivado, formado y retribuido (Torres R., 1989).

La formación y retribución a los docentes es una gran limitante para todos los actores entrevistados del subsistema en ambos países. Se refiere a una estructura de más de 64 mil voluntarios en México y de 181 mil docentes en Brasil que no cuentan con suficiente formación pedagógica.

En Brasil, a pesar de que los docentes son docentes de carrera en casi el 80% de los casos, prácticamente todos los entrevistados coinciden en que la formación no es suficiente, principalmente la de aquellos con poca experiencia en alfabetización, pues no se puede

asumir que por ser formados para ofrecer educación para niños, lo son por añadidura para adultos.

Ofrecer educación de calidad a jóvenes y adultos requiere, de acuerdo a un periodista entrevistado, de profesores formados y bien pagados ya que:

Cuando se intenta aprender por la cuarta o quinta vez tiene que ser bajo una estructura mucho más sofisticada pero Brasil Alfabetizado es más pobre, inferior. Yo veo que es un milagro cuando [el educando] avanza ya que es una excepción y no la regla (MC1).

En 2009, de acuerdo al censo escolar, en Brasil había 259,853 (181,994 en educación fundamental) puestos de maestros en la EPJA, cifra que representaba 12.2 % del total del sector magisterial de educación; de ellos, 85.1% estaban en la zona urbana y el resto en la zona rural, con la siguiente distribución por nivel (ver Tabla 4.5):

Tabla 4.5 Distribución de docentes por nivel (Brasil)

Primaria 1-4	Primaria 5-9	Educación media
65,213	116,781	77,859
25.1%	44.9%	30%

Elaboración propia con datos MEC/SECADI.

Mientras que en las ciudades 80% de los maestros han sido formados en instituciones de educación superior, en áreas rurales este porcentaje baja hasta 30% (Haddad, 2008). En muchos casos los maestros son los mismos que trabajan en clases convencionales pero

tienen la oportunidad de incrementar el número de horas enseñando en cursos de EPJA.

Uno de los principales retos, de acuerdo a un investigador entrevistado, es la selección de profesores y gestores, ya que “generalmente quienes indican quiénes son los profesores de EPJA son los políticos y entonces tenemos analfabetos formando analfabetos” (IJ1). Esto genera, en la operación, otros problemas, como el mismo investigador lo refiere:

En una investigación constaté que algunos adultos pasaban cuatro años repitiendo alfabetización porque encontraban en los grupos vínculos sociales y con ello el profesor podía ganar sus 250 reales. También presencié la no utilización de los libros por parte de los profesores porque no estaban preparados para ello. Esto toca una cuestión central, [que es] la formación de los profesores. Además los profesores, con 250 reales, que es la mitad de un salario mínimo, tienen dos o tres empleos (IJ1).

A la falta de formación se añade la escasa bolsa que reciben los profesores, de 250 reales por diez horas a la semana, menor a la mitad de los 525 reales que reciben los profesores de la universidad por las mismas horas. De esta forma, el valor total máximo por clase, para ocho meses de curso, es de R\$2000. Esta distancia entre compensaciones mantiene a los profesores en clases de niños por las mañanas u otras actividades docentes, y en un trabajo con adultos por las tardes como posibilidad de obtener algún recurso extra.

En México los educadores que participan en el MEVyT realizan tareas de promoción y educativas con la población en rezago escolar. Proviene de la sociedad civil y realizan su práctica sin relación laboral formal (Núñez, 2006). Los requisitos para ser asesor consisten en tener 15 años o más, contar con secundaria terminada, vocación por la enseñanza (no se valora el atributo) y disponibilidad de tiempo. Del total de los 64,268

asesores en diciembre de 2011, 29,209 (45%) se encontraba en el área urbana y 35,059 (55%) en el área rural.

De acuerdo a información del SASA,³⁴ la mitad de los asesores sólo terminaron la secundaria y 6% sólo primaria. Dos tercios no forman parte de la población económicamente activa aunque esto no necesariamente les permite mayor disponibilidad de tiempo, ya que están comprometidos con labores del hogar o estudio. Tres cuartas partes son mujeres. En el Informe de México para el UIL (2012), se lee que:

[e]l MEVyT requiere de la participación de figuras institucionales formadas para organizar y administrar los servicios educativos que faciliten y consoliden la aplicación de su enfoque, así como de figuras solidarias preparadas para acompañar el proceso educativo de las personas jóvenes y adultas, realizar las actividades de promoción de los servicios educativos, aplicar los exámenes o apoyar las actividades operativas (UIL, 2012:3).

Uno de los funcionarios estatales comenta: “Nuestras figuras son el principal problema, asesores con pocos conocimientos” (FE12). Ante esta generalizada visión, el año 2011 el INEA desarrolló el Modelo Prototipo de Formación (MOPRO), que es un proyecto piloto de formación de formadores especializado en ejes prioritarios y de asesores orientado a la mejora de la práctica educativa.

Una acción relacionada con la falta de formación de los facilitadores que de manera colateral ha ejercido presión, ha sido la oferta de otros programas de alfabetización con docentes formados, tal como lo comenta Schmelkes: “Es increíble que la pobreza de

³⁴El SASA es el sistema de registro nacional y control electrónico de la incorporación, acreditación, avance académico y certificación de adultos que atiende el INEA.

nuestra oferta conduzca a los gobiernos locales a recurrir a ofertas del exterior, de calidad cuestionable, pero con resultados visibles y políticamente atractivos” (2010:590).

Otra muestra relacionada con esta desatención en la formación es el hecho de que la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) forma a docentes en esta línea de intervención (educación de adultos), sin embargo, no hay espacios de contratación en condición de profesionales para los egresados, lo cual se traduce en que los esfuerzos de las universidades para integrarse a la EPJA no se incorporan.

En México, aunado a la falta de formación, la situación laboral de los facilitadores ha derivado en problemas de estabilidad, motivación, rotación y búsqueda de otras actividades, ya que los asesores ganan en función de la acreditación de los educandos a los exámenes aplicados por el sistema de certificación. Reciben un monto por alumno aprobado/certificado, y uno menor por alumno en clase. Las figuras solidarias por productividad y las fijas tienen un ingreso mensual promedio de \$1,750³⁵ (137 USD) (UIL, 2012). Con una rotación mayor a 35%, es una forma de vida y de ingresos en torno a un trabajo muy flexible pero muy difícil de potenciar (Singh y Castro, 2007). Como comenta una de las coordinadoras, “no es ésta su principal actividad; nadie vive de esto, no se dedican únicamente a ser asesores... tendríamos que ofrecer mejores gratificaciones porque son el pilar del proceso y entre mejor preparación de los asesores, el educando tiene mejores resultados” (FEM14). De acuerdo a Campero (2006), la concepción de la solidaridad social como fundamento de la educación de adultos, así como las gratificaciones, aparecen con toda claridad no sólo como erradas, sino como contrarias al crecimiento personal y calidad de vida de dichas personas.

³⁵Un peso mexicano = .07786 dólares estadounidenses.

El hecho de que México no cuente con una planta de profesores con una relación laboral estable se debe, de acuerdo a los funcionarios del INEA en entrevista, a la compleja situación que enfrenta el Instituto con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); es decir, mantener a los asesores sin relación laboral ayuda a evitar relaciones laborales conflictivas. Esto, de acuerdo a FLACSO (2008), no parece justificar la poca formación que se ofrece a los asesores, la baja remuneración o la despreocupada relación laboral que se establece con ellos y que repercute directamente en la poca participación, permanencia y aprendizaje de los educandos en los procesos de aprendizaje.

A pesar de que el promedio del monto mensual recibido en dólares es prácticamente el mismo en ambos países, y que en ambos países se considera como un monto muy bajo, la diferencia sustancial radica en que en el caso mexicano, este monto representa normalmente la única fuente de ingreso que tienen los asesores, mientras que para Brasil es un apoyo al salario regular que reciben como profesores de educación fundamental con niños, por unas horas extras de trabajo que dedican a la EPJA por las tardes.

La Tabla 4.6 presenta el comparativo de las características de los facilitadores/docentes en ambos países.

Tabla 4.6 Comparativo de los facilitadores/docentes en Brasil y México

	Brasil³⁶	México
Número	181,994	64,268
Nombre	Profesores/docentes	Asesores/facilitadores
Sexo	60% mujeres	75% mujeres
Población económica activa	75%	33%
Situación laboral	Normalmente docentes adscritos al sistema formal	Sin relación laboral formal (voluntarios)
Formación	Educación superior y en algunos casos (25%) sin educación superior	50% Con secundaria terminada 25% Sin secundaria terminada
Requisitos	Ser maestro de educación fundamental	15 años o más y disponibilidad de tiempo
Capacitación	80 horas de formación continua	Inducción, formación continua sobre la operación del MEVyT.
Forma de remuneración	Remuneración mensual	Monto por alumno aprobado y una cantidad por alumno en clase
Monto aproximado mensual en USD	137	137
Nivel de participación en la elaboración de programa	Elegido por ellos en conjunto con la institución y los educandos con base en el contexto	Programa definido. Pueden ayudar al educando en la ruta del plan de estudio
Participantes por clase	Alrededor de 12 alumnos por clase	Entre ocho y diez alumnos por clase

Elaboración propia con información de la SECADI y el INEA.

¿Por qué si los actores del subsistema consideran que la formación y retribución de los docentes es una de las grandes carencias de la EPJA, poco se hace al respecto?

Considerando las dificultades en México para la formación de las figuras solidarias, como es la falta de recursos, la rotación de al menos el 30% de los facilitadores, porque son estudiantes, o el miedo a la creación de sindicatos, como lo comentan funcionarios del

³⁶Sólo se consideran aquellos de nivel 1° al 9°.

INEA; o en Brasil, donde se considera que la formación como docentes basta para atender a los educandos adultos, todos éstos no parecen ser suficientes argumentos para eludir la formación y el pago justo a los profesores/facilitadores. Muy posiblemente esta evasión sea uno de los síntomas más claros de una política que, a pesar de sus avances, no accede a pasar de una visión compensatoria a la del derecho al aprendizaje a lo largo de la vida, en el que estas figuras solidarias acompañan los procesos de aprendizaje de las personas, no como actos de simulación, sino facilitando los procesos de aprendizaje formal y no formal.

Participación de educandos en los programas de EPJA

El Informe Mundial de Educación y Aprendizaje de Adultos (GRALE) en 2009, menciona que los niveles de participación en el mundo varían en función de factores socioeconómicos, demográficos y regionales, que manifiestan las deficiencias estructurales en el acceso a la EPJA en cada país. Esto se observa claramente en Brasil, al analizar los niveles de analfabetismo relacionados con el ingreso de la población (ver Tabla 4.7).

Tabla 4.7 Niveles de ingreso de la población relacionados con los niveles de analfabetismo (2009)

Niveles de ingreso	Años de escuela Promedio	Tasa de analfabetismo %	Tasa de analfabetismo funcional ³⁷ %
Pobreza extrema	3.4	32.7	54.1
Pobreza	4.3	24.6	43.9
Vulnerables	9.3	3.4	10.6
No son pobres	9.5	2.3	8.9
Total	7.4	9.8	21.5

Fuente: Di Pierro, 2012.

Como se puede apreciar, el monitoreo de la participación muestra los niveles de equidad y acceso que tienen los grupos marginados en los que se concentra 32.7% del analfabetismo, dejando claro que pobreza y analfabetismo son caras de la misma moneda. Estas diferencias también se manifiestan en los distintos niveles geográficos, ya que en el noreste de Brasil la tasa de analfabetismo es de 19.1%, en contraste con la del sur, que no sobrepasa 5.1%.

En cuanto a la participación por grupo etario, la mayor concentración (32%) se encuentra en la población de 18 a 24 años. Aún más, 70% se encuentra en el rango de entre 15 y 35 años, lo cual refleja el propósito de la política de atender a este rango poblacional, que representa la fuerza laboral del país.

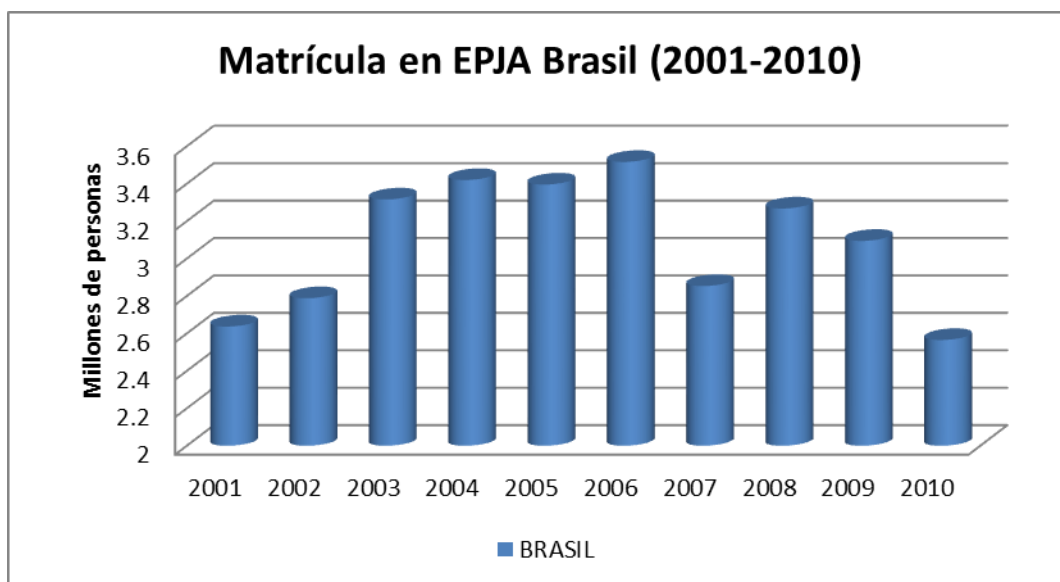
La mayoría de los educandos son afrodescendientes (53.3%), entre los que se incluyen raza negra y mulata, más un 20% que no declara su raza-etnia, muy probablemente como forma de autoprotección contra el racismo (Haddad, 2008). Los afrodescendientes tienen 13% más participación en los programas de EPJA que en el

³⁷ Para Di Pierro, analfabetismo funcional se refiere a aquellas personas que no cuentan con cuatro años de educación fundamental.

sistema regular, lo cual evidencia la marginación étnica del sistema regular y la opción compensatoria de la EPJA (Ireland, 2009).

En 2010 las tasas de analfabetismo entre las mujeres de 15 años y más reportaron 10.28% y para los hombres 7.76%. En el grupo etario de entre 15 y 24 años, la tasa de analfabetismo femenino es de 1.68 %, prácticamente la mitad del 3.28% que existe entre los hombres, lo cual indica que las mujeres más jóvenes han logrado revertir la tendencia de años pasados (UIL, 2012).

De acuerdo con la proyección al censo escolar 2009 (MEC/INEP, 2009) en Brasil fueron 3,094,424 las personas matriculadas en la enseñanza fundamental de jóvenes y adultos que frecuentaron cursos presenciales (Gráfica 4.2); esto representa aproximadamente 4.7% de la población objetivo (64,739,642 de personas de 15 años o más sin educación fundamental) .

Gráfica 4.2 Número de personas que participan en los programas de EPJA en Brasil

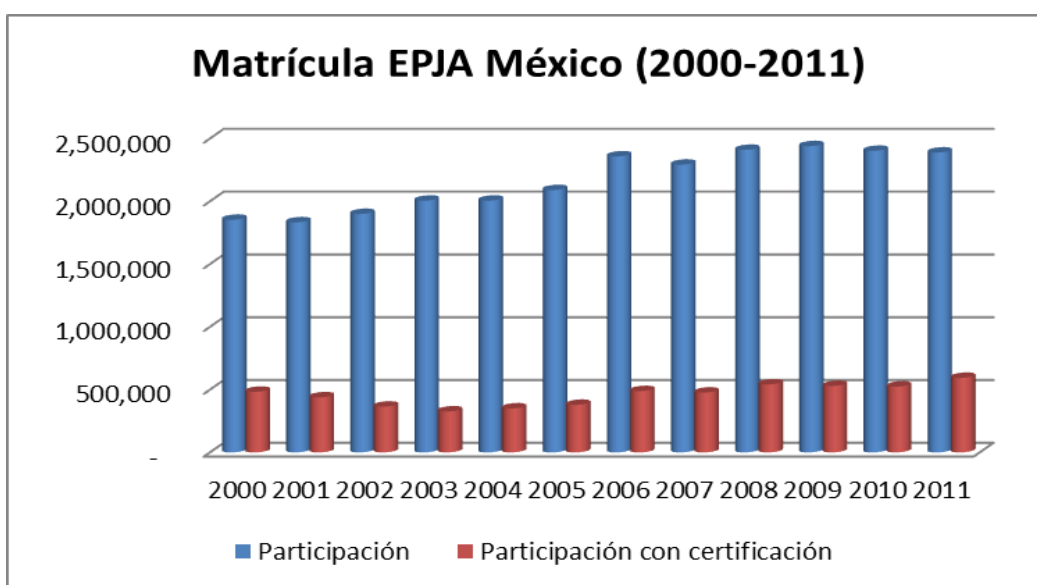
Fuente: Censo Escolar MEC/INEP 2010.

Aunque las acciones realizadas en Brasil en la primera década del siglo podrían garantizar mayor relevancia de la EPJA en los años venideros, a través de las entrevistas se pudo comprobar que existen preocupaciones puntuales relacionadas con los resultados relativos a la participación en la enseñanza fundamental en los últimos años. La disminución en las tasas de participación ocurre un año después de la inclusión de la EPJA en el FUNDEB en 2006, lo cual ha motivado nuevos análisis entre los distintos actores del subsistema.

Durante el estudio no fue posible contar con datos de eficiencia terminal diferenciados de educación fundamental en Brasil, lo que no permitió determinar el número de personas que concluyen la enseñanza fundamental anualmente a través de los programas de EPJA, ni cuántos se incorporan a esta modalidad por deserción en el sistema regular.

En México, el monitoreo de la participación aparece muy vinculado con el de la certificación. De acuerdo con los datos del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), la participación, así como la certificación, crecieron en los últimos años (ver Gráfica 4.3).

Gráfica 4.3 Número de personas que participan y que certifican en EPJA



Fuente: INEA, 2012.

Tabla 4.8 Participación y certificación en los programas de EPJA por nivel

Año	Certificados primaria (A)	Matrícula primaria (B)	Certificados secundaria (C)	Matrícula secundaria (D)
2000	176,715	1,072,981	306,038	779,897
2001	159,799	932,412	278,668	900,147
2002	131,498	917,948	232,955	981,152
2003	115,688	983,616	210,949	1,020,863
2004	111,804	949,479	238,690	1,055,901
2005	122,262	1,056,611	256,555	1,032,860
2006	159,629	1,320,830	328,685	1,036,505
2007	149,951	1,179,680	326,279	1,112,173
2008	176,986	1,212,400	364,464	1,197,319
2009	176,221	1,226,700	352,946	1,212,748
2010	167,156	1,144,907	356,832	1,257,088
2011	190,979	1,109,859	402,378	1,294,895

Fuente: INEA, 2011.

Se observa una tendencia moderada creciente en términos de participación y certificación de primaria y secundaria, con cierto estancamiento en los últimos dos años. En el nivel de secundaria (ver Tabla 4.8), se puede observar crecimiento atribuible, de acuerdo con el CONEVAL (2011), a los esfuerzos focalizados en este sector poblacional a través de programas como el de Cero Rezago, dirigido a jóvenes que han abandonado la secundaria.

La participación en los módulos de alfabetización, en cambio, ha tenido una disminución constante no en la matrícula, pero sí en la certificación, que acumula entre 2001 y 2010 una baja de 34% (ver Tabla 4.9).

Tabla 4.9 Participación y certificación en alfabetización en México

Año	Certificados alfabetización	Matrícula alfabetización	Índice de efectividad
2000	150,630	426,127	0.35
2001	154,056	412,720	0.37
2002	144,449	450,298	0.32
2003	114,389	506,335	0.23
2004	129,219	584,286	0.22
2005	111,318	719,569	0.15
2006	147,481	970,934	0.15
2007	122,437	687,101	0.18
2008	105,910	687,139	0.15
2009	112,158	700,986	0.16
2010	102,515	603,035	0.17
2011	85,752	560,945	0.15

Fuente: INEA, 2012.

De acuerdo a funcionarios estatales y municipales del INEA entrevistados, el modelo no ha sido suficiente para retener a los educandos en los programas; a pesar de que llegan, pocos permanecen. Esta relación entre los que llegan y los que se quedan es conocida en el INEA

como indicador de desactivación, y de acuerdo con un funcionario federal del INEA, tiene un factor de 3 a 1, “es decir, por cada tres educandos que se presentan, uno acredita el módulo correspondiente; y los otros se van por cuestiones de trabajo fundamentalmente, de familia o de horario” (FF12).

Este indicador de desactivación (índice de efectividad), para el caso de la alfabetización, es la resultante del número de personas registradas entre el número de certificados otorgados, y es de alrededor de 16 puntos (ver Tabla 4.9), lo cual significa que por cada seis personas que se inscriben en el módulo básico de alfabetización, tan sólo una consigue terminarlo y muy posiblemente apenas sea capaz de leer y escribir. Bajo esta consideración, no sólo disminuye la certificación en alfabetización, sino también el índice de efectividad. Siguiendo esta tendencia, se espera que en los próximos años, los niveles de alfabetización descenderán de manera más conservadora. En su favor, puede estar el hecho de que se ha procurado una mayor concentración en la oferta en la población indígena a través del Modelo Intercultural Bilingüe Integrado (MIBI) (CONEVAL, 2011).

Es importante considerar que para los funcionarios de los tres niveles de gobierno, el número de certificados es el principal indicador para evaluar al INEA y a la educación de adultos en general. Esto ha sido cuestionado por algunos especialistas, entre ellos Schmelkes (2008), quien opina que los esfuerzos del INEA orientados a la certificación han descuidado las necesidades educativas de los adultos que no tienen interés en certificar lo que aprenden, pero sí en aprender lo que les sirve para la vida. Esta tensión entre la certificación y los aprendizajes significativos aparece constantemente entre los actores entrevistados.

De acuerdo con la Ley General de Educación, la educación de adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria, población plenamente identificada por el INEA. En la Tabla 4.10, se puede observar un desagregado de los últimos años de esta población.

Tabla 4.10 Estimaciones de la población de 15 años y más, en rezago escolar

Año	Población de 15 años y más	Analfabetas	Índice de analfabetismo	Sin primaria terminada	Sin secundaria terminada	Rezago total
2000	65,510,512	6,055,031	9.2	11,738,926	15,526,731	33,320,688
2001	66,816,303	6,024,525	9.0	11,526,463	15,810,927	33,361,915
2002	68,136,505	5,997,351	8.8	11,344,030	16,100,023	33,441,404
2003	69,451,502	5,986,002	8.6	11,139,079	16,365,067	33,490,148
2004	70,757,245	5,960,032	8.4	10,947,888	16,585,741	33,493,661
2005	72,054,958	5,951,929	8.3	10,740,667	16,810,285	33,502,881
2006	73,391,828	5,834,651	8.0	10,720,713	15,487,816	32,043,180
2007	74,711,253	5,662,801	7.6	10,645,640	15,718,297	32,026,738
2008	76,007,909	5,510,574	7.3	10,567,724	15,945,775	32,024,073
2009	77,280,768	5,381,498	7.0	10,118,383	16,237,595	31,737,476
2010	78,532,323	5,253,937	6.7	9,958,673	16,333,170	31,545,780
2011	79,765,667	5,129,106	6.4	9,787,508	16,404,400	31,321,014

Cifras estimadas con base en el Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI, Población de CONAPO, febrero 2007, Estadísticas del Sistema Educativo Nacional y logros INEA, Conteo 2005 y Censo 2010. Población de CONAPO de acuerdo a proyecciones de población 2005-2050. Las cifras están sujetas a modificación cada vez que exista una nueva proyección de CONAPO o cambio de metodología en el cálculo del rezago. La variación en el histórico se debe al ajuste de las cifras con el Censo de Población y Vivienda e información actualizada de las proyecciones de Población CONAPO. Cifras preliminares.

Dados los recursos presupuestales, materiales y humanos con los que cuenta actualmente el INEA, las recomendaciones realizadas por el CONEVAL, la SEP y la SHCP (2009) sugieren que la población objetivo que el INEA debe atender (población en rezago escolar)

es excesiva. Con base en esta recomendación se cambiaron las Reglas de Operación 2011 del Instituto, identificando claramente cuatro grupos de población prioritarios por atender:

- Grupo 1: población sin primaria y secundaria de 15 a 39 años, con dominio del español.
- Grupo 2: población analfabeta, con dominio del español, de 15 a 64 años.
- Grupo 3: población de mujeres sin primaria y secundaria de 40 a 64 años.
- Grupo 4: población indígena analfabeta de 15 a 64 años.

Con información del SASA se estima que, al cierre de 2010, estos cuatro grupos significaban 22,052,335 personas, que representan 66% del total de rezago escolar nacional (ver Tabla 4.11).

Tabla 4.11 Nueva distribución de la población potencial a atender (México)

AÑO	Población potencial factible de atender	Adultos registrados
2008	24,898,323	2,409,719
2009	22,372,190	2,439,448
2010	22,052,335	2,401,995
2011	21,453,955	2,388,502

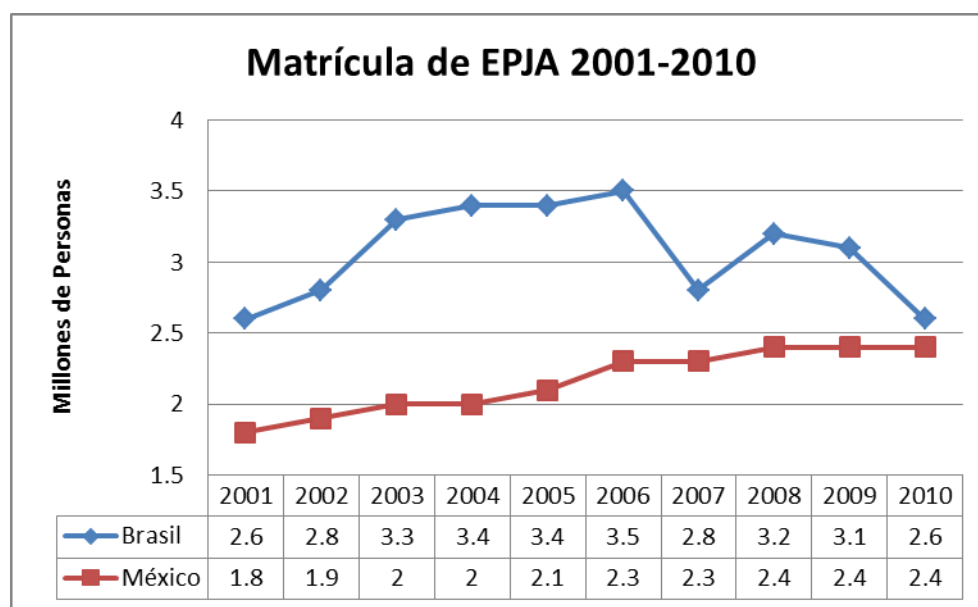
Elaboración propia con datos de INEA, 2012.

De acuerdo con el CONEVAL (2011), destaca el hecho de que la atención de los tres últimos grupos permite dar cumplimiento a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (2006) con respecto a reducir las desigualdades entre los grupos sociales más marginados

del país. Sin embargo, resulta claro que esta reducción en la población objetivo deja fuera de los programas del INEA a los hombres mayores de 40 años sin educación básica, así como a la población mayor de 64.

Si se observa el comportamiento que ha tenido el promedio de atención en ambos países durante la primera década del siglo³⁸ (Gráfica 4.4), la línea que representa a México muestra un crecimiento continuo de alrededor de 50 mil personas por año. Brasil, por su parte, mantuvo un crecimiento continuo hasta el 2006 y en adelante empieza un descenso de alrededor de 700 mil educandos en el período 2007-2010.

Gráfica 4.4 Participación en programas de EPJA. Comparativo Brasil-México



Elaboración propia con datos de SECAD/INEA, 2011.

³⁸ Para Brasil no se está considerando el nivel de secundaria (alta).

Considerando la participación con relación a la demanda potencial, entendiendo ésta como aquellas personas mayores de 15 años sin educación básica concluida,³⁹ se puede observar que Brasil y México atienden anualmente 4.3 y 7.5%, respectivamente, de esta población objetivo a través de sus programas, centrándose en jóvenes urbanos, lo cual corrobora que la efectividad de las políticas encomendadas ha sido baja.

El financiamiento y su distribución

De acuerdo con el Marco de Acción de Belém, resultante de la CONFINTEA VI, el financiamiento es la base para favorecer un aprendizaje y una educación de adultos de calidad. En dicho documento se establece que deberán promoverse programas de financiamiento trasnacional y nuevas fuentes de financiación priorizando la inversión en los más vulnerables, considerando, además, que el financiamiento es de gran utilidad para integrar a la EPJA a otros sectores gubernamentales (UIL, 2010).

Este y otros llamados a los países al incremento del financiamiento han sido difíciles de atender, ya que a pesar de los beneficios que produce la EPJA en la creación de sociedades más democráticas, pacíficas, inclusivas, productivas y saludables, muchas veces los resultados son intangibles, difíciles de entender o simplemente no esenciales. Algunos intentos se han hecho, como el estudio exploratorio sobre los costos del analfabetismo en América Latina y el Caribe (CEPAL/UNESCO-de OREALC), que refleja cómo niveles más altos de escolaridad están relacionados con un empleo mejor remunerado.

³⁹ El análisis considera los programas de gobierno de educación básica; aunque resulta evidente que la perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, trasciende a esta mirada analítica.

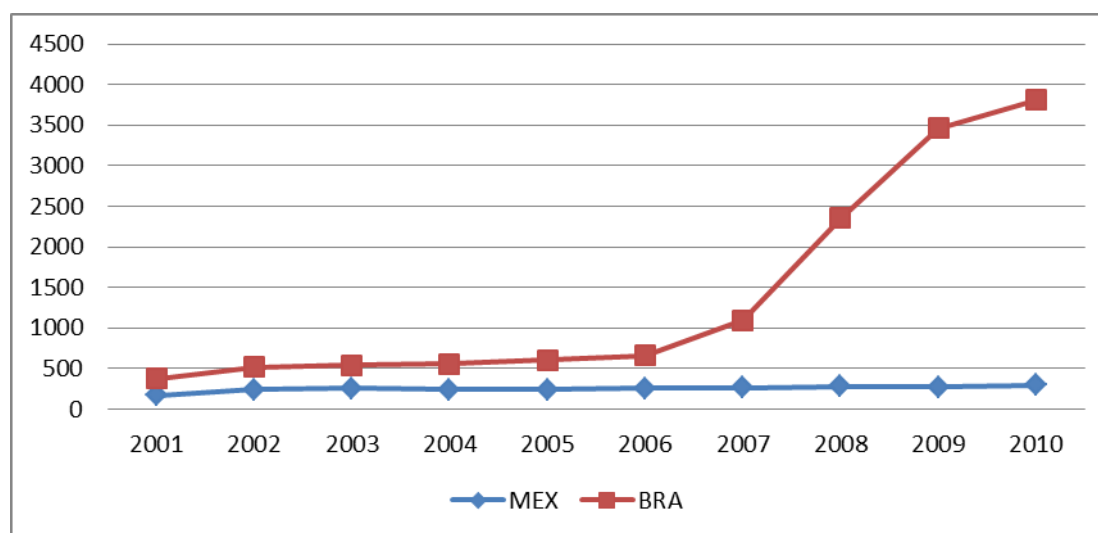
En general no se tiene mucha información sobre el financiamiento de la EPJA ni en los países estudiados en esta investigación, ni en el mundo en general, principalmente por la dificultad para recolectar datos fiables y comparables. Además, la distinta concepción y alcance que se tiene de la EPJA en los distintos países genera distintas asignaciones presupuestarias y la participación de distintos actores dentro del mismo gobierno. Por último, se conoce muy poco sobre el financiamiento de otros actores no gubernamentales (organismos internacionales, sociedad civil, iniciativa privada) y su porcentaje de participación.

Existen iniciativas que consideran la asignación de un monto específico a la EPJA, como lo hace la Campaña Mundial por la Educación (CME, 2005), que propuso dedicar 3% del presupuesto nacional de educación a los programas de alfabetización de adultos; o la Declaración de Bonn sobre la Financiación de la Educación de Adultos para el Desarrollo (DVV Internacional, 2009), que hace un llamado a los gobiernos a asignar, como mínimo, un 6% del sector educación a la educación de adultos, reservando la mitad de dichos recursos para programas de alfabetización de adultos, allí donde sean necesarios.

En ninguno de los dos países el presupuesto destinado a la EPJA sobrepasa el uno por ciento del presupuesto de educación. Aunque esto no necesariamente es un indicador que evidencie desatención, ya que no se encontraron análisis técnicos que documenten los niveles porcentuales o por educando requeridos para la EPJA, puede ser relevante principalmente cuando los niveles de atención y certificación son tan bajos. En países como Finlandia, Nueva Zelanda o Tailandia, que se caracterizan por su buen desarrollo en educación de adultos, se gasta más de 3% en sus programas de EPJA (UIL, 2012).

Considerando únicamente el presupuesto de los organismos gubernamentales encargados de los principales programas de alfabetización y educación básica de adultos, el presupuesto de Brasil muestra un crecimiento exponencial a partir de 2007 como resultado del esfuerzo del expresidente Lula Da Silva por establecer la educación de adultos como una prioridad nacional (Ireland, 2009) e incluirla en el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) (ver Gráfica 4.5). Esta política permitió que la asignación por alumno pasara de 250 reales a 622 en los municipios más pobres y a 1,433 en los de mayores recursos. Para el caso mexicano, el presupuesto asignado ha crecido con mucha mayor medida e incluso reporta retrocesos en 2004 y 2009, evidenciando que a pesar de la importancia del tema en la agenda política (Plan 2007-2012), los recursos no corresponden a la magnitud del rezago escolar (ver Gráfica 4.5).

Gráfica 4.5 Presupuesto anual EPJA en millones de dólares estadounidenses (2001-2010)



Millones de dólares										
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	203	275	291	317	360	407	836	2080	3191	3519
México	173	243	252	240	240	253	262	277	268	293

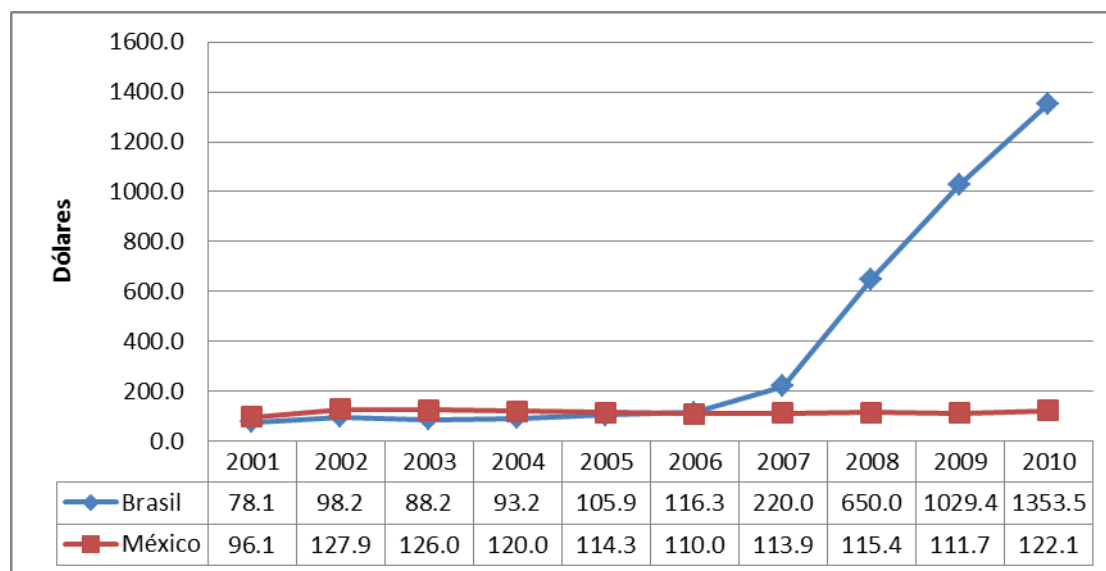
Fuente: elaboración propia con datos de SECAD/INEA.

El recurso y su utilización como condicionante en las creencias de los actores. Desde la incorporación de la EPJA al FUNDEB en Brasil, la transferencia de fondos en los últimos años ha crecido 10% anualmente (2006-2010), asignando en ese año un monto anual por alumno de al menos 1,160 dólares.

En México la provisión de recursos a través del INEA registró un incremento de 17% en el periodo 2002-2010; sin embargo, este porcentaje representa una baja en relación con la participación del sector educación de aproximadamente 14%.

Considerando que el financiamiento es la base para una mayor participación y calidad en el aprendizaje, se determina el costo unitario por alumno atendido. En Brasil este costo por educando, hasta 2006, estuvo por debajo de los 120 dólares. Dado el incremento presupuestal y la atención a menor número de educandos, el presupuesto por persona atendida se ha ido incrementando y en 2010 fue de 1,353 dólares (Gráfica 4.6). Sin embargo, de acuerdo a algunos investigadores (Di Pierro et al., 2012), aún se requiere duplicar el monto por educando para el plan 2011-2021.

En el caso de México, el costo por atención ha oscilado alrededor de los 115 dólares. El pequeño incremento del presupuesto no ha menguado los niveles de participación, lo que ha mantenido invariable el gasto por educando.

Gráfica 4.6 Presupuesto por persona atendida en dólares estadounidenses (2001-2010)

Elaboración propia con datos del INEA y SECADI.

La información sobre el presupuesto del INEA y de la Secretaría de Educación Pública (Tabla 4.12) muestra en los dos últimos años de la década la máxima disminución. En el caso de Brasil, no es tan fácil obtener la información y sólo se cuenta con aquella relacionada a la educación fundamental, en la que resulta interesante notar que a pesar del crecimiento sostenido hasta 2009, en 2010 se percibe una disminución en relación al monto asignado a la educación fundamental.

Tabla 4.12 Presupuesto del INEA en relación con el sector educación en pesos mexicanos

Año	Total INEA	Total Sector	Participación
2000	1,743,113,6	190,974,499,359	0.91%
2001	2,220,842,588	221,670,089,270	1.00%
2002	3,126,207,626	248,087,250,912	1.26%
2003	3,245,939,387	245,186,095,954	1.32%
2004	3,078,194,208	271,466,809,600	1.13%
2005	3,091,079,354	292,820,387,762	1.06%
2006	3,250,320,389	317,291,302,387	1.02%
2007	3,368,794,400	343,329,444,784	0.98%
2008	3,553,773,388	379,163,084,755	0.94%
2009	3,443,836,664	423,027,567,439	0.81%
2010	3,759,444,148	448,206,474,420	0.84%

Fuente: INEA, 2011.

Tabla 4.13 Presupuesto de Brasil en EPJA en relación con la educación fundamental

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Millones de dólares	203	275	291	317	360	407	836	2080	3191	3519
Porcentaje	1%	1.3%	1.2%	1.5%	1.8%	2.3%	3.1%	4.5%	6.5%	6.2%

Fuente: SECADI, 2011.

Ineficiente utilización de los recursos. En México a través de la investigación empírica se constató que prevalece entre los actores la idea de que los resultados obtenidos por el INEA en términos de certificación, así como los de las otras dependencias que ofrecen servicios educativos en esta modalidad, podrían haber sido mayores si las limitaciones económicas hubieran sido menores. Esta posición, aunque generalizada, fue mejor explicada por los

funcionarios federales, debido principalmente al mayor manejo de la información; esto se expresa claramente en el siguiente testimonio:

El tema de recursos es fundamental. Para 2011 tenemos un presupuesto del ramo 11 de 2,100 millones y del ramo 33 que se va a los estados, pero también es del ramo federal, de 1,850 millones que hacen un total 3,950 millones. Tenemos aportaciones además de algunos gobiernos estatales, de alrededor de 12 estados; esto da un total 4,070 millones de pesos. Un alumno que concluye nivel cuesta \$5,500. En el sistema escolarizado cuesta 62,000 en secundaria. Por supuesto que no tenemos sindicato ni escuelas, pero el quehacer del INEA es muy loable y eficiente (FF13).

A través de este testimonio se puede apreciar cómo se estructura el presupuesto de los estados, la relación de costo por alumno que guarda con el sistema formal y la “loable y eficiente labor” que realiza el INEA. Pero también evidencia la falta de claridad de los funcionarios con relación al monto necesario para sostener a un educando dentro del subsistema,⁴⁰ además de que la comparación entre un alumno que cursa un año en el sistema formal con un joven que se integra al INEA posiblemente sólo unos meses para lograr el certificado de secundaria, requiere, por decir lo menos, de un mayor análisis.

Pareciera que dividir el recurso obtenido entre el número de atendidos, como se hace actualmente en Brasil o en México, o exigir al gobierno un porcentaje del PIB, como lo sugieren algunos organismos internacionales de la sociedad civil, constituye una referencia muy limitada respecto de las circunstancias propias de México, de Brasil o de cualquier otro país con una población tan heterogénea. Es por ello que resulta inaplazable, de acuerdo a investigadores y activistas en México, saber cuánto se tiene que invertir en la

⁴⁰ De acuerdo al Tercer Informe de Gobierno 2009, un alumno de primaria tiene un costo de 12,200 pesos; 18,700 en secundaria y 57,600 en educación superior.

EPJA para atender a la población objetivo, tomando en cuenta su situación geográfica (urbano, rural, pequeñas poblaciones), como lo sugiere Di Pierro (2012), y con ello tener mayor sustento técnico en la demanda por mayores recursos.

Existe la creencia, por parte de los funcionarios federales, de que con mayor presupuesto se lograrán los resultados esperados, ya que la estructura administrativa del INEA está suficientemente lubricada para ello. A este respecto, el exdirector del INEA (2001-2005) comentó sobre la eficacia operativa del Instituto para terminar con el rezago educativo, afirmando que lo único que faltaba eran más recursos: “Se sabe lo que se tiene que hacer, se sabe cómo hacerlo, se tiene con quién hacerlo, sólo falta con qué hacerlo, pues el presupuesto del CONEVyT y del INEA es de 3 mil millones de pesos anuales en sus dos vertientes: ramo 33 y ramo 11, y no basta”.⁴¹

Los funcionarios federales entrevistados para la presente investigación sostienen esta misma opinión; consideran que la plena realización de la tarea puede alcanzarse sobre la base de la confianza en la institución y que sólo se requiere de más recursos para completarla.

Para los funcionarios del INEA, los insuficientes recursos financieros, humanos, materiales y de equipo se vuelven, en última instancia, el motivo principal para no poder alcanzar el número de certificados solicitados. Esta idea de la falta de recursos como determinante de los niveles de atención, descansa en la creencia de que existe una demanda de servicios disponible que solamente espera a ser atendida (Salazar, 2006).

⁴¹Ramón de la Peña, en el libro *Examen final* (2006), de Silvia Cherem, sobre el desarrollo del sexenio 2000-2006 de la Secretaría de Educación Pública.

En contraste con esta posición, el Observatorio Ciudadano de la Educación se refiere a esta cuestión señalando que es necesario:

[...] reconocer que la demanda que atenderá [el INEA] tiene una naturaleza virtual [o potencial] lo que significa que sólo podrá convertirse en demanda real si mediante intervenciones directas en las comunidades, se llevase a cabo un conjunto de procesos encaminados a articularla, organizándola por ejemplo a partir de proyectos productivos, de educación familiar o cívica. Desde luego estos procesos requieren la participación muy activa de diversos actores sociales y no pueden basarse, únicamente, en tecnología de punta (Cuadernos de trabajo para foros regionales. VIII Educación de adultos: 14).

A pesar de los cuestionamientos, pocos avances se han conseguido para analizar con mayor detalle la eficacia operativa del INEA y para esclarecer si el escalamiento de su operación depende tan solo de mayores recursos.

La Red EPJA,⁴² por su parte, considera que el INEA incurre en un dispendio institucional en su gasto corriente. Ibarra Rosales (2009) hace referencia a la opacidad e inequidad del presupuesto y cuestiona la utilización del recurso poniendo como ejemplo el presupuesto de 2009, en donde se observa un gasto de 100 millones de pesos en servicios oficiales (viáticos, alimentación), de 118 millones en combustibles, lubricantes y aditivos, y tan sólo 698 millones de pago a los más de 60 mil facilitadores. Esta inequidad en la utilización del recurso es también percibida por los asesores, uno de los cuales comentó en entrevista:

En cuanto a la ayuda económica, ni siquiera me refiero a que nos pongan en nómina y se nos pague un sueldo base, o fijo, no, simplemente es el hecho de recibir los viáticos

⁴² La red es un espacio de articulación de distintos actores, principalmente de organismos no gubernamentales, investigadores y académicos.

necesarios para poder llegar hasta las comunidades donde quieren que vayamos a asesorar (DC13).

El desbalance del INEA en la utilización de los recursos ha sido escasamente monitoreado por parte de los distintos actores, tal como lo señala Ibarra Rosales (2009), a pesar de que el sistema de administración de la información del INEA permite que se realice este tipo de ejercicios con gran transparencia; esto último, por cierto, ofrece un valor agregado a la gestión administrativa en caso de que se integraran fondos suplementarios a su operación.

Un tema poco abordado en América Latina con relación al financiamiento de la EPJA es quién debe pagar por ella y de qué manera, así como intensificar la participación y movilización de nuevos instrumentos de financiamiento (préstamos, vales, incentivos).

Lo que se pudo verificar en el curso de esta investigación es que tanto en Brasil como en México, el recurso proviene casi en su totalidad del gobierno. Si bien es cierto que la participación de grupos sociales vulnerables debiera, como regla general, ser libre de cualquier cargo (UNESCO, 1976), también es cierto que la distribución de costos tendría que reflejar mejor los beneficios y los beneficiarios del aprendizaje y la enseñanza y otros actores (organismos internacionales, sociedad civil, iniciativa privada) o modalidades (préstamos, vales, incentivos) podrían tener mayor participación.

La gestión de los recursos muestra importantes diferencias entre ambos países, como el hecho de que en Brasil éstos se administran a través del mismo fondo que el de la educación fundamental, mientras que en México se asignan a un organismo independiente. Esta diferencia se refleja en la mayor transparencia del proceso de asignación de recursos

en el caso de Brasil, aunque valga decir que aún no se establece como ley. La preocupación principal se centra en la utilización de los recursos a nivel municipal. En México, la utilización de los recursos también preocupa, aunque se coloca mayor atención en la necesidad de más recursos. En este país, la labor de promoción activa por mayores recursos a esta modalidad educativa ha quedado básicamente en manos del director del INEA, quien logró, por ejemplo en 2011, un incremento del presupuesto de 5% por sus gestiones ante la Cámara de Diputados.

Mayores recursos no garantizan mayor participación ni calidad. En Brasil, los resultados de matrícula, desde que inició el FUNDEB en 2006, no han sido los esperados. Los niveles de analfabetismo han disminuido de manera más exigua que en otros periodos: mientras que de 2001 a 2005 el avance fue de 0.65% anual, en el periodo 2006 a 2010 fue de tan solo 0.2 por ciento (parecido al de México, que ha mantenido en el periodo niveles de disminución constantes de 0.23% anual.

Por otro lado, los niveles de participación en programas de EPJA se redujeron 25% durante el periodo 2006-2010, evidenciando el hecho de que no basta con que se cuente con más recursos para reivindicar el ambiente en donde se implementan las políticas y lograr, por último, que las cosas sucedan.

Para entender las principales causas del retroceso en la participación, comenta un funcionario:

[...] realizamos una investigación sobre EPJA para comprender mejor lo que pasa, porque hay una reducción de matrículas, que es muy preocupante y muy frustrante. Principalmente encontramos que el modelo de financiación acabó por dar estímulos contradictorios. Para los municipios es mejor hacer la inversión para los niños. La matrícula para los niños es 1.0

y para jóvenes y adultos es de 0.8, por tanto reciben más con los niños, sin comprender la dinámica familiar que la inversión en jóvenes y adultos tiene un impacto maravilloso (FF1).

A través del FUNDEB, el recurso es computado en su entrada por modalidad, y a pesar de que el estado o el municipio reciben los recursos clasificados, tienen libre arbitrio para su aplicación, ya que no existen mecanismos de vigilancia que exijan su aplicación por rubros. El factor de 0.8 de asignación para los adultos promueve que la canalización del recurso se dirija hacia los niños.

Pero éstas no son las únicas causas de la exigua aplicación de los recursos, tal como lo muestra una investigación realizada por la SECADI (Di Pierro, 2011), sobre la que comenta otro funcionario:

[...] vimos que los estados y municipios contrataban más maestros, cosa que no se puede porque existe la Ley de Responsabilidad Fiscal que regula el presupuesto a 60% para el pago a personal. Esto no es sostenible y tuvimos una discusión muy grande con los estados (FF2).

A estas carencias técnicas y burocráticas, se une lo que comenta uno de los funcionarios federales entrevistados, “[...] el FUNDEB cambió la norma pero no la mentalidad de los funcionarios. La ley fue creada en 2006 e incluso en 2011 muchos decían que no es posible dar tanta importancia para EPJA ya que por 20 o 30 años se había manejado aparte” (FF2).

Este testimonio muestra que no basta tener una política bien consensuada por los distintos actores, o incrementar el presupuesto anual por educando de R\$250 (2006) a

R\$2096 (2011); su implementación requiere considerar las creencias de los actores involucrados, pues no obstante estar dentro y fuera del subsistema, definen el contenido real de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Ello exige procesos de mayor argumentación, evidencia técnica y promoción (Majonne, 1997), así como de mayor monitoreo por parte de los actores sin olvidar que “[l]as políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan” (Anderson, 1975: 98).

Consideraciones

A través de este capítulo ha podido constatar que Brasil y México tienen diferentes procesos de implementación de las políticas públicas en EPJA. Cada modelo puede enriquecerse, a nivel analítico, de las fortalezas del otro, sin por ello tener que renunciar a las valiosas experiencias que ha incorporado dentro de sus estructuras y que definen la distinta identidad de ambas sociedades.

Brasil reconoce en su constitución y reglamentos de educación la importancia de la educación de adultos y la concibe como un derecho de todos los ciudadanos, y como resultado de toda una movilización social de ONG, iglesias y movimientos populares en oposición con la perspectiva centralista que sostuvo el gobierno en los años ochenta. Estos movimientos sociales establecieron foros y encuentros de EPJA que actualmente continúan siendo espacios donde la sociedad civil organizada ejerce su derecho de participación.

La reciente estructura brasileña instrumentada durante el gobierno del presidente Lula da Silva, cuyo propósito ha sido fortalecer y otorgar recursos para la implementación

de EPJA a partir de los municipios, y junto con los diferentes actores sociales, de manera coordinada, aún no logra los cambios esperados en las prácticas de aprendizaje de adultos, como tampoco se ha logrado pasar de la perspectiva de alfabetización hacia la continuidad educativa.

La inclusión de la EPJA en 2006 en las nuevas bases para el régimen de colaboración entre las esferas de gobierno a través del Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB), y con ello contar con un nuevo régimen de financiamiento para la EPJA, ha sido, sin duda, uno de los principales avances del campo en la presente década. Sin embargo, contrario a lo esperado, la utilización indiscriminada de los recursos ha contribuido a que el mayor financiamiento y la voluntad política no hayan logrado aún mejores resultados en términos de participación; esto se refleja en el hecho de que, en el período 2006-2010, se registró una disminución de 25% en la matrícula de los cursos de EPJA.

En síntesis, Brasil ha logrado durante los primeros años del nuevo siglo, arreglos institucionales capaces de cambiar la forma de implementar la EPJA en el país. La reciente creación de instituciones, programas, espacios de articulación, aunado a las nuevas estructuras de financiamiento han colocado a la EPJA como una prioridad nacional. La participación en el debate nacional e internacional, de los distintos actores de la EPJA a partir de organizar la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultas CONFINTEA VI, les ha permitido plantear la necesidad de elaborar políticas de EPJA más eficientes para los próximos años.

México, por su parte, ha tenido un significativo avance en la construcción de su democracia en la última década, sin embargo, la lucha contra el narcotráfico, así como la dependencia excesiva de los ingresos petroleros, han dificultado su desarrollo y poder mantener el liderazgo regional que sostuvo durante el siglo pasado.

A pesar de las varias iniciativas para la atención de la población adulta con nula o escasa escolarización, las operaciones se centran en el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) con una estructura de cuatro niveles, con 7,785 empleados, 2,502 plazas comunitarias y una operación centralista y vertical que caracteriza a las instituciones mexicanas.

A diferencia de Brasil, el MEVyT, que surge como respuesta a los altos niveles de rezago escolar, logra articular una continuidad en el proceso educativo centrado en la educación básica. A pesar de los reconocimientos y beneficios del modelo, de acuerdo con funcionarios del INEA, esto no ha sido suficiente para retener a los educandos en los programas, ya que los jóvenes y adultos llegan a los cursos, pero no permanecen.

En México, a pesar de los avances (pasar de una visión de alfabetización, que todavía predomina en Brasil, a la de educación básica), posiblemente uno de los síntomas más claros de esta política compensatoria es la escasa importancia concedida a los facilitadores. Esto se expresa en los escasos resultados que logra en los procesos de aprendizaje de los adultos, debido a la persistencia de la concepción de solidaridad social.

En síntesis, los cambios suscritos en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), fueron implementados durante los dos gobiernos siguientes, con escasa participación de otros actores del subsistema. El resultado ha sido un corto avance en la participación que

anualmente alcanza 7.5% de la demanda potencial y pocas alternativas para generar un cambio en la estructura, el financiamiento o la condición de los facilitadores.

Como se puede observar, ambos modelos confrontan sus propias fortalezas y debilidades y ambos distan de responder, en términos de cobertura, calidad y equidad, a las políticas públicas que les fueron confiadas. La falta de articulación intergubernamental, la utilización descoordinada de los recursos, la falta de continuidad en el proceso educativo y, por último, la situación de los docentes/asesores muestran la dificultad para desplegar una EPJA más pertinente para todos en los próximos años.

Capítulo V Los actores del subsistema de políticas

Una de las características de las redes de política es que no asumen como esencial la afiliación organizacional de un actor y más bien consideran sus recursos y creencias en relación a una política (Rhodes, 1991). El marco de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988), invita a pensar también en los funcionarios, investigadores y periodistas como miembros potenciales de coaliciones promotoras, que tienen creencias respecto de la política de modo similar a los líderes de los grupos de presión y sus aliados legisladores; y que constituyen personas ocupadas en alguna actividad coordinada en grado no trivial para conseguir sus objetivos comunes en la política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Sabatier y sus colegas amplían aún más el abanico de posibilidades al considerar la integración de *actores potenciales* que con mayor información podrían contribuir activamente al desarrollo del subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1998). Este concepto resulta de gran utilidad en la EPJA, la cual muchas veces no considera la participación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales que proveen educación básica de adultos.

Bajo este criterio de incluir actores activos en la formulación e implantación de políticas en varios niveles de gobierno (Rhodes, 1992, Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), en la primera sección de este capítulo, con base en la descripción de los actores que conforman al subsistema y, sobre todo, de sus posibles relaciones, se pretende conocer de qué manera

se despliega una red de política, qué tipo de creencias subyacen a ellas, con qué recursos cuentan, qué motiva a sus integrantes a cooperar entre sí y las posibles coaliciones dentro del subsistema. En la segunda sección se analizan los aportes del marco de coaliciones promotoras de Sabatier (1988) a las políticas de EPJA.

Análisis sobre los actores de la red de política en Brasil

Ambos países han mostrado importantes avances en la participación de la democracia ante la diversidad de grupos e intereses, así como un pluralismo y apertura que han estado acompañados por el fortalecimiento de la sociedad civil ante procesos de democratización post-autoritarios. Brasil ha promovido estrategias de descentralización del poder y de la administración fortaleciendo la institucionalidad, como reflejo de las señales que se muestran en el ambiente macro. En México, el pluralismo vinculado a la armonía entre el orden político global y las especificidades individuales y grupales, ha mantenido a nivel central el control de las acciones.

En el caso de Brasil, las políticas son bruñidas y consensuadas por una variedad de actores interesados en la política elegida. Este grupo de actores se ha mantenido a través del tiempo y ha sido capaz de gestionar mejores condiciones para el subsistema en virtud de los niveles de cooperación que ha sostenido. Algunos de los sucesos durante la última década que ayudan a corroborar esta aseveración son la continuidad de los foros y los encuentros de EJA por parte de los movimientos sociales, el establecimiento de la CNAEJA por parte del gobierno federal, así como la inclusión de la EPJA al FUNDEB y con ello la adquisición de un nuevo régimen de financiamiento.

La historia de los movimientos sociales en Brasil, como los Movimientos Eclesiales de Base (MEB), el Movimiento de los Sin Tierra (MST) o la educación popular, se han caracterizado por su intensa actividad, luchando por décadas en favor de la demanda de sus derechos. Para la realización de la CONFINTEA V en Hamburgo, Alemania, en oposición con la perspectiva jerárquica e independiente que definió el gobierno frente a la EPJA durante décadas anteriores, se establecieron los foros y encuentros de EJA como espacios donde la sociedad civil ejerció su derecho de participar de manera regular y frecuente en la gestión de diferentes políticas públicas, y con ello dejó claro el valor de sus propios recursos.

El gobierno, por su parte, en 2003 decidió retomar la gestión de las políticas públicas de EPJA a través de la creación de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD). Desde entonces la ahora SECADI ha sido fundamental para reorganizar la participación de las organizaciones sociales en coordinación con los órganos de gobierno (Di Pierro, 2012). Esto se ha dado principalmente a través de la descentralización de los recursos y responsabilidades, cuando al ser incluida la EPJA en el FUNDEB en 2006, se inició la municipalización de los primeros cuatro años de educación básica, incluida la alfabetización.

Si bien la red no está representada únicamente por estos dos actores, ni la EPJA por estas acciones, sí se puede decir que estos sucesos han sido algunos de los de mayor peso en su integración.

Actores del subsistema y sus recursos

Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI) del Ministerio de Educación y Cultura. El gobierno brasileño del presidente Lula da Silva realizó, desde sus inicios, significativos cambios en la estructura técnico-administrativa del Ministerio de Educación, generando con ello un *shock* externo que modificó el subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999), ya que un año después de lanzado el programa Brasil Alfabetizado (PBA), y en respuesta a la política de pluralidad de EPJA que el gobierno venía promoviendo, creó, en julio de 2004, la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad (SECAD). Su objetivo era unificar las políticas educativas de EPJA reconociendo las especificidades de su público, que exige estrategias diferenciadas de las que generalmente se implementan en los sistemas regulares de enseñanza (Brasil/MEC, 2008).

A pesar de que los cursos y programas son operados por los estados y los municipios, el gobierno federal tiene autoridad legal para influir en la normatividad de las políticas, en la definición del currículo, la elaboración de materiales y las evaluaciones, además de un liderazgo que permite convocar a los actores a espacios comunes, como lo es la agenda territorial.

Autoridades estatales y municipales responsables de la implementación de los programas de EPJA. Este nivel de gobierno está constituido por funcionarios municipales y estatales nombrados por las autoridades locales, encargados de implementar los programas de gobierno de EPJA. El PBA está bajo la responsabilidad de los municipios y ProJovem bajo la del estado. Los municipios tienen autoridad formal y legal para articular la cooperación

con las instituciones u organizaciones que buscan implementar los programas de gobierno y los cursos de alfabetización bajo la propuesta del PBA, así como de evaluar la pertinencia de alguna otra propuesta por parte de otros actores. Cuentan con los recursos financieros que ofrece el FUNDEB para la operación de los programas.

Organizaciones no gubernamentales encargadas de la promoción e implementación de programas de EPJA. Este grupo de actores está conformado por aquellos movimientos sociales que desde décadas pasadas han desarrollado una visión más integral de los procesos de alfabetización, como un código de significados a través de palabras y de interpretación de la realidad, el acceso a la cultura y la formación de individuos participantes y críticos (Brandao, 2002). Su historia se ha caracterizado por su intensa actividad, luchando por décadas en favor de la demanda de sus derechos; ante la falta de continuidad y la desarticulación de las instancias encargadas, ha operado a través de la difusión de información y la movilización de actores en la base, como el movimiento de educación popular iniciado en la década de los años sesenta. Estas organizaciones fueron desarrollando un liderazgo muy hábil durante los años en los que ésta era casi la única educación para adultos que se impartía en Brasil (Di Pierro, 2006). Pareciera que en este país las ONG han sido históricamente espacios importantes para el ejercicio de los derechos sociales y de intervención en las acciones del gobierno en distintas áreas, particularmente dentro de la EPJA.

Investigadores representantes de los Foros Estatales y Encuentros Nacionales de EPJA.

De acuerdo con un investigador entrevistado, “aproximadamente 3% de las universidades en Brasil asume el compromiso de realizar proyectos de extensión con jóvenes y adultos así como la formación profesional, cursos de graduación y trabajo de investigación en el tema”

(IJ2). La participación de investigadores como actores activos se da mediante la generación de información técnica a través de la creación de un grupo de trabajo de investigadores sobre EPJA agrupados en la Asociación Nacional de Post graduación en Educación (ANPE). Es así como se muestra la creciente investigación en EPJA, pero también a través de su participación en los encuentros nacionales y en los foros estatales de EJA, que abarcan casi todos los estados brasileños, con dinámicas y composiciones propias (www.forumeja.com.br). Última vista: 12/05/12.

Agencias internacionales (UNESCO). La oficina de la UNESCO en Brasilia ha estado presente en el sector de educación del país, principalmente en la evaluación de diagnóstico de los programas del Ministerio de Educación y Cultura (Ireland, 2007). En términos de personal, es la oficina regional más grande de la UNESCO de las 57 que existen en todo el mundo (www.unesco.org). Última vista: 12/05/12.

La UNESCO tiene gran influencia en la opinión pública y en las autoridades a través de la promoción de los programas de alfabetización y de EPJA, así como por la información técnica que genera (Ireland, 2007). El Ministerio de Educación asigna recursos financieros para su subsistencia y particularmente esto sucedió durante la organización de la CONFINTEA VI a cambio de asistencia técnica.

Docentes de los programas de EPJA. Aproximadamente 80% de los docentes de los programas son profesores del sistema regular o formal y dedican unas horas al trabajo con adultos. Su vínculo laboral está establecido con la institución (Universidad, ONG, etc.) que opera el programa y por su trabajo reciben de la prefectura una “bolsa” de \$250 reales por

mes. Sostienen escasos vínculos de cooperación con otros actores, principalmente a través de su participación en los foros de EJA.

Medios de comunicación. De acuerdo con Sabatier (1988),⁴³ los actores que integran un subsistema de políticas pueden pertenecer a diversos niveles de gobierno y a una amplia variedad de actividades o profesiones, incluyendo de manera específica a la prensa, por lo cual se ha incluido en esta lista.

Comenta en entrevista un periodista que la prensa no pasa por alto cuando una cifra o un dato relevante aparece, a pesar de la fragilidad de esos números...

[...] [e]s muy difícil para los periodistas lidiar con los procesos, y los números pueden sintetizar y lograr que un medio de comunicación trabaje. Así, cuando surge un dato interesante sobre analfabetismo, aparece en todos los medios, pero los riesgos son que estas cifras poco hablan de los procesos. Son estos índices los que interesan, o todos queremos creer que es lo que importa (MC1).

La prensa en Brasil ha incrementado en los últimos años su cobertura al sector educativo, posiblemente debido a la importancia de mano de obra calificada ante el crecimiento de la economía brasileña. Esto le ha colocado como un valioso actor en la opinión pública, aunque no por ello parece haber establecido niveles de cooperación no trivial con otros actores.

⁴³El marco de las coaliciones promotoras nos anima a pensar en los funcionarios, investigadores y periodistas como miembros potenciales de coaliciones promotoras, de modo que tienen creencias respecto a la política de modo similar a los líderes de los grupos de presión y sus aliados legisladores; y como personas ocupadas en alguna actividad coordinada en grado nada trivial, para conseguir sus objetivos comunes en la política (Sabatier, 1998).

Principales creencias

Como ya se mencionó, las creencias son dimensiones importantes en los procesos de formulación de políticas públicas, y en general son ignoradas por otros modelos. La idea de Sabatier y Jenkins-Smith (1999) parte de que el subsistema está compuesto por grupos de actores que se distinguen por sus valores, creencias e ideas, y por los recursos de los que disponen. A continuación se presentan algunas de estas creencias.

El derecho al aprendizaje a lo largo de la vida como creencia central de política. Según el artículo 37 de la Ley N° 9394/96- Directrices de base nacional de educación (LDB), la EPJA será destinada a aquellos que no tuvieron acceso o no continuaron la enseñanza fundamental y enseñanza media en la edad apropiada. Sin embargo, el gobierno de Brasil, de acuerdo con sus reportes nacionales (UIL-UNESCO, 2008a; Haddad, 2008) y particularmente el enviado en mayo de 2012 al Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL), para la elaboración del Segundo Informe Mundial de Aprendizaje y Educación de Adultos (UIL, 2012) propone la EPJA como una garantía al derecho de aprender, de ampliar conocimientos a lo largo de la vida y no sólo a la escolarización. Al respecto comenta un funcionario federal en entrevista:

[...] la cuestión de los derechos puede parecer retórica y política, pero hoy no tengo duda, el derecho es una cuestión nuclear para explicar muchas de nuestras deficiencias. El desafío más profundo es que la gente más pobre debe tener una comprensión política del derecho de su educación.

Este desafío por mejorar la comprensión de la gente sobre sus derechos básicos ha permitido poco a poco que la EPJA no se vea más como una deuda (educación

compensatoria), sino como una obligación del Estado, y como tal, su provisión se puede demandar ante el poder judicial, como ya ha sucedido en los estados de Mato Grosso y Rio de Janeiro.

En torno al derecho a la educación se ha articulado otra importante creencia, que es el aprendizaje a lo largo de la vida; en el reporte presentado por Brasil para el GRALE 2009, se habla incluso del “derecho al aprendizaje y al aprendizaje para toda la vida”.

Parece, por tanto, que el derecho a la educación y de aprender para toda la vida es una creencia central de política compartida prácticamente por todos los actores entrevistados del subsistema,⁴⁴ que incluye funcionarios federales, estatales y municipales, representantes de organismos no gubernamentales, investigadores, docentes y educandos que sostienen que la educación no es un favor del Estado, limitado a lo que el gobierno intenta ofrecer, sino el derecho de la gente a aquello que necesita; es decir, una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable/relevante, de acuerdo a la primera relatora especial de la ONU, Katarina Tomasevsky (2006).

Esta creencia en torno a la cual se aglutinan los actores no es fácil de cambiar, y ha significado una bandera sostenida durante los últimos años en contra de posiciones fuera del subsistema que ven a la EPJA como un mero servicio, una mercancía con poca tasa de retorno o una oportunidad más para los adultos ante su dificultad de aprender (Torres, R., 2006). Pareciera, entonces, que hay una renovación conceptual de mirar la EPJA como un derecho, y esto tiene profundas implicaciones de política y sobre la posible red de políticas.

⁴⁴ No fue expresado por los medios de comunicación.

Brasil está buscando, por un lado, hacer realidad el derecho de todos los ciudadanos a un mínimo de educación/instrucción gratuita no discriminatoria equivalente a la educación básica en cualquier etapa de la vida, pero por otro lado, está haciendo esfuerzos para crear un sistema educativo sensible y receptivo a la vasta diversidad social, étnico-racial, regional, generacional y sexual de la sociedad brasileña que les permita responder a sus demandas de aprendizaje (Ireland, 2008).

Esta intención de avanzar de una visión compensatoria hacia un aprendizaje permanente significa dejar de ofrecer una instrucción inicial, o escolaridad a corto plazo, y afirmar el significado de la EPJA como resultado de un proceso de aprendizaje en cualquier modalidad y área de interés que perdure a lo largo de la vida.

Sobre la subsistencia del Programa Brasil Alfabetizado (PBA). De acuerdo con Sabatier y Jenkins-Smith (1999), la información sobre el desarrollo e influencia de programas específicos como el Programa Brasil Alfabetizado (PBA) es una creencia secundaria, que se caracteriza por no abarcar todo el subsistema y por tener una mayor posibilidad de cambio. En esta línea, discutir sobre el PBA tiene sentido en tanto que dicho programa ha definido parte de la política de EPJA en el país, el cual no ha resuelto el problema de la continuidad del proceso educativo: de acuerdo con los funcionarios federales encargados de la SECADI, de las ONG e investigadores, el PBA debe trascender de un programa de erradicación del analfabetismo, a una política de derecho. Estos mismos actores proponen terminar o redefinir el programa y transitar hacia la secuencia del proceso educativo, como comenta un funcionario federal: “Hablamos de un cambio en la perspectiva de mentalidad sobre alfabetización y de integrar el programa a un modelo de continuidad educativa” (FF2), o como lo expresa un activista: “[El PBA] debería continuar con otros programas de

EPJA y no entrar en un programa escolar con distinta metodología que lo que provoca es que el educando no continúe” (ONG2).

De acuerdo con las autoridades estatales y municipales del subsistema, la educación de adultos está avanzando a través del PBA y a través de éste se ha logrado convencer a las prefecturas de los municipios de abrir nuevos programas de EPJA. Esto ha sucedido en tres municipalidades de Rio de Janeiro donde, de acuerdo a un funcionario municipal, no se había identificado la demanda de programas de alfabetización y gracias a la promoción del PBA se iniciaron los cursos. La pregunta que surge hacia este grupo de actores ante su apoyo al PBA, es si su posición no responde más bien al interés laboral que el programa les genera.

Las tres etapas por las que ha transitado el PBA desde su inicio han intentado anudar las distintas posiciones dentro del subsistema, pasando de un programa de erradicación a uno de gestión, para terminar en un proceso de paulatina extinción o redefinición y procurar dar cabida a una nueva política. Esta transición parece ser una alteración de las intenciones de comportamiento de algunos actores como resultado de la experiencia o de nueva información, lo que para Sabatier y Jenkins-Smith (1999) significa un aprendizaje de política. Sin embargo, la dificultad para dar cabida a una nueva política depende de diversos factores como la forma en la que operan los tomadores de decisiones en el Ministerio de Educación. Este punto se ilustra con el siguiente comentario:

Hay en la cúpula del Ministerio y en aquellos que influyen en la toma de decisiones a nivel local, la creencia de las campañas para erradicar el analfabetismo. Eso nos preocupa mucho, no sólo en términos de la continuidad del proceso educativo, sino del proyecto de alfabetización del que se habla que busca soluciones muy rápidas pero no sostenibles (FF2).

Estas creencias, que provienen de los tomadores de decisiones, determinan algunas de las principales acciones por las que transita hoy la implementación de la EPJA, por tanto el objetivo de replantear la permanencia del PBA por parte los actores de la red a través de foros como el organizado por OEI en mayo de 2012, e informes como el elaborado para el programa LIFE (Literacy Initiative for Empowerment) de Ribeiro (2011), es la de colocar la creencia central de política sobre el derecho al aprendizaje a lo largo de la vida en las acciones de implementación.

Cooperación entre los actores

Diversos estudios sobre políticas educativas han hablado de los actores sociales en la educación (Loyo, 2010), pero pocos han tratado la forma en que estos actores diversos cooperan para poder impulsar políticas comunes. Por ello, esta sección hará énfasis en los grados de cooperación no trivial que según Sabatier (1988) es lo que puede indicar si una coalición o red de actores existe o no.

El marco de coaliciones promotoras (MCP) considera que para tener mayor perspectiva de éxito, los distintos actores del subsistema buscan aliados, comparten recursos y desarrollan estrategias complementarias generando niveles fuertes o no triviales de colaboración entre sí. Para los actores que comparten las mismas creencias centrales de política, pareciera más fácil esta cooperación, principalmente si ven a sus oponentes muy fuertes y con la posibilidad de asignarles altos costos (Sabatier y Smith-Jenkins, 1999). Los

niveles no triviales de cooperación implican el desarrollo y monitoreo de planes de acción previamente acordados (Sabatier y Smith-Jenkins, 1993).

Con la intención de conocer los niveles de cooperación que estos actores han sostenido durante la última década, principalmente aquellos que comparten las mismas creencias centrales de política, se presenta un breve análisis de sus principales acciones de colaboración.

Los Foros Estatales de EJA y los Encuentros Nacionales de EJA. Red de actores. Liderado: ONG ↔ investigadores / Participantes: SECAD.

Desde 1996, los foros y encuentros de EJA por parte de los movimientos sociales han sido espacios donde la sociedad civil ha ejercido su derecho de participar en la gestión de diferentes políticas públicas, como ha sido la elaboración de la declaratoria para la CONFINTEA V en Hamburgo, el Plan Nacional de Educación (PNE) en 2001 o la inclusión de la EPJA en el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) en 2006 y presionar al Estado para su cumplimiento.

Los foros y los encuentros perfilaron sus esfuerzos hacia la creación de grupos de trabajo y de investigación en el campo que junto con la SECAD y la UNESCO, en los últimos años, se integraron para la organización de la CONFINTEA VI.

La Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos (CNEJA). Red de Actores. ONG ↔ investigadores ↔ autoridades federales, estatales y municipales ↔ UNESCO.

La CNEJA está presidida por el Ministerio de Educación y compuesta por universidades públicas, movimientos de alfabetización y lectura, gestores municipales y estatales de educación, organismos internacionales, foros de educación de jóvenes y adultos, representantes de pueblos indígenas, segmentos étnico raciales, y de otros ministerios. La Comisión tiene el propósito de asesorar al Ministerio de Educación en la formulación e implementación de políticas nacionales y de las acciones de alfabetización y educación de jóvenes y adultos.

Como encargada de la definición de las principales líneas de la política de EPJA, con voz representativa de los distintos actores, esta Comisión ha sido la responsable de definir la nueva pluralidad en el campo.

La Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA). Red de actores. Liderado: UNESCO ↔ SECAD / Participantes ONG ↔ investigadores ↔ autoridades municipales y estatales.

Brasil es el primer país del hemisferio sur en realizar una CONFINTEA; el objetivo de la reunión fue debatir y evaluar las políticas implementadas en el mundo para esa modalidad educativa. En su organización se coordinaron distintos actores durante cerca de tres años. Supuso un tiempo de reflexión y de propuesta de alternativas con consensos y divergencias surgidas en un amplio proceso participativo que concluyó en la realización de una Conferencia con un total de 1,125 participantes de 144 países, incluyendo 55 ministros y viceministros, agencias intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y fundaciones.

Para la realización de la Conferencia, el Ministerio de Educación, en colaboración con los sistemas de enseñanza y movimientos sociales vinculados a la educación popular, organizó 33 encuentros preparatorios en el transcurso de tres años (Ireland, 2011). Ese amplio debate con la sociedad —en el que participaron gestores, educadores, educandos, organizaciones no gubernamentales y sindicales, universidades, colectivos y órganos vinculados a la educación— hizo posible obtener un diagnóstico profundo y mapear la situación de la EPJA en el país.

La agenda territorial. Red de actores. Liderado: SECADI / Participan: CNAEJA ↔ foros y encuentros ↔ ONG ↔ universidades ↔ autoridades estatales y municipales.

En respuesta a la búsqueda de una descentralización de responsabilidades que mejor responda a nivel estatal y municipal, se establecieron desde 2008 las agendas territoriales por estado. Estas agendas se proponen...

[...] [c]omo un desarrollo integrado de alfabetización y educación de jóvenes y adultos que reúnen periódicamente representantes de diversos segmentos de la sociedad de cada estado brasileño, buscando consolidar estrategias de articulación territorial en acciones de alfabetización y de educación de jóvenes y adultos, valiéndose de análisis diagnóstico, definición de objetivos y metas (<http://forumeja.org.br/>). Última vista: 12/05/12.

La agenda territorial abre su espectro a una composición amplia de representantes activos de distintos niveles de gobierno, como son la SECADI, la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos, asociados locales como prefecturas, universidades, foros de EJA y movimientos de la sociedad civil. El Ministerio de Educación, a través de la SECAD, es la instancia responsable de acompañar la

implementación de los trabajos en cada localidad (<http://portal.mec.gov.br/>). Última vista: 12/05/12.

Dichas entidades intentan consolidar las estrategias de articulación territorial de acciones de alfabetización y de educación de jóvenes y adultos valiéndose de análisis diagnóstico, definición de objetivos y metas que subsidien e implementen los gastos de estas acciones (<http://forumeja.org.br/>). Última vista: 12/05/12.

Los actores entrevistados involucrados en la agenda territorial la sitúan como una posibilidad de mejorar la implementación de la EPJA. Esto principalmente porque su tejido muestra cómo las políticas públicas se hacen y se implementan a través de algún tipo de arreglo híbrido que implica una gama de diferentes actores, entre representantes de organizaciones privadas y no gubernamentales (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). De manera más puntual, existen vínculos de cooperación a menor escala entre los siguientes actores.

SECADI ↔ UNESCO. Han sostenido una colaboración desde los inicios de la SECADI a través de varias acciones conjuntas entre las que se encuentran:

- La evaluación, por parte de la Oficina de la UNESCO, a los programas Haciendo Escuela (2004) y Brasil Alfabetizado (2011).
- Proyecto para reproducir la experiencia brasileña de EPJA entre los países lusófonos⁴⁵ de África (*policy transfer*).

⁴⁵ Países de lengua portuguesa.

- Asignación de recursos financieros por parte de la SECADI durante la organización de la CONFINTEA VI a cambio de asistencia técnica.

ONG ↔ iniciativa privada. El programa MOVA, por un Brasil Alfabetizado, ha sostenido desde 2003 vínculos de cooperación con Petrobras (iniciativa privada) y con el Instituto Paulo Freire. El programa queda fuera de la administración de Brasil Alfabetizado.

SECADI ↔ investigadores ↔ UNESCO. Los investigadores, a través de la ANPE, los foros estatales y los encuentros nacionales de EPJA, han tenido una fuerte cooperación con la SECADI y con la UNESCO en investigaciones y publicaciones⁴⁶ sobre el estado del arte de la EPJA en Brasil (Haddad, 2007; Ireland, 2009; Di Pierro, 2010).

Los espacios de articulación entre los actores, como son los foros y los encuentros de EJA, la Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos y la agenda territorial, muestran la división en la distribución de los recursos y el liderazgo entre los distintos actores, pero principalmente han permitido la frecuente interacción entre éstos. Ha sido a través de estos espacios de articulación donde se han recuperado las experiencias de implementación de EPJA alrededor del país, elaborado materiales, evaluado proyectos, diseminado experiencias, discutido diagnósticos, puesto en marcha planes, organizado reuniones, y discutido y acordado los cambios que se esperan del subsistema. Estos son niveles de cooperación no trivial.

⁴⁶ Oficina de la UNESCO en Brasil (2008), *Alfabetización de jóvenes y adultos en Brasil. Lecciones de práctica*, Brasil: UBO-UNESCO, 2008. Ribeiro, E. Brenner, A.K., Farah M.N.(2011), *Contribuições do Brasil no âmbito da iniciativa de alfabetização para o empoderamento*. Brasil: UBO-UNESCO.

Cambios en la cooperación a través del tiempo

En Brasil, la institucionalización de políticas públicas de EPJA a partir de la presente década, con la creación de la SECADI, no ha sido motivo para limitar la participación de las organizaciones sociales que buscan desarrollar e implementar las políticas de EPJA, ahora en coordinación con los órganos de gobierno. Es decir, la institucionalización, contrario a lo que pasa en México, no necesariamente va acompañada de mayor centralismo en la red de actores. Respecto a la dinámica de las redes en Brasil, y que puede considerarse también para México, comenta en entrevista un investigador que:

Este campo se puede representar con la imagen de un iceberg: lo que se ve es apenas una pequeña parte, la mayor parte está sumergida, no está visible. El hecho de que las políticas estén descentralizadas hace aún más difícil conocer el grado de participación de la sociedad civil y medir los recursos humanos, técnicos y económicos que aporta a las políticas y prácticas (IJ4).

El comentario muestra la dificultad para reconocer la importancia de la participación en su justa dimensión, y por tanto el impacto de estas redes en la dinámica del subsistema.

Por otro lado, a pesar de que los actores se han mantenido dentro del subsistema a través del tiempo, se han generado ajustes que han cambiado la forma de cooperación entre ellos. Un ejemplo de esto es el hecho de que, en la década de los noventa, la interacción de la red fue de más conflicto entre el gobierno y los movimientos sociales; sin embargo, fue de gran nivel de cooperación entre los actores no gubernamentales (ONG, investigadores, movimientos de base), lo que les permitió negociar algunos espacios participativos, como la colaboración en el planteamiento de la EPJA en CONFINTEA V o su participación en el

PNE 2001. Durante la primera década del siglo, la interacción entre estos actores (gobierno y movimientos sociales) ha sido más de negociación y cooperación, y si bien sólo se han generado pequeños cambios, éstos han tenido un mayor consenso.

Otro ajuste en los niveles de cooperación de los actores fue a través de la inclusión de la EPJA al Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) en 2006. El gobierno federal definió que los acuerdos de cooperación entre el gobierno y las ONG para la implementación de Brasil Alfabetizado y demás programas tendrían que hacerse a través de las autoridades municipales, y no más a nivel federal. Este cambio de organización sustancial, de acuerdo con las observaciones de investigadores y activistas entrevistados, ha generado que los municipios no siempre den cabida a los organismos ni a docentes mejor capacitados para ello, y sí a intereses políticos locales, lo cual ha deteriorado los vínculos de apoyo con algunos grupos de la sociedad civil. Estos grupos han buscado formas de mantenerse en la red tratando de colaborar con otros actores dentro del subsistema, como el caso de MOVA con Petrobras y el Instituto Paulo Freire, ya que al no poder competir con el PBA y no ser aceptado como el programa oficial de gobierno (Gaddoti, 2008), continuó su operatividad de manera independiente.

Otros vínculos importantes, aunque de menor duración, han sido los de la SECADI con la UNESCO, de mucha intensidad por los tres años anteriores a la CONFINTEA VI, pero menos frecuentes pasada dicha conferencia.

Por último, en Brasil la interdependencia por los recursos entre los actores existe al igual que su distribución. Los cambios en los últimos años han generado que los recursos (financieros principalmente), vayan mudando entre los distintos actores. Así, con la

creación del programa Brasil Alfabetizado, muchas organizaciones no gubernamentales como AlfaSol y algunas otras a su cobijo, que recibían 90% de los recursos de EPJA (Di Pierro, 2006), quedaron sin financiamiento y con escasa posibilidad de sumarse al nuevo programa que dependería de los municipios, por lo que se vieron obligadas a buscar distintas formas de subsistencia. Posteriormente, con la inclusión de la EPJA al FUNDEB en 2006, los recursos financieros empezaron a ser manejados por los municipios.

Esta práctica de articulación entre los actores muestra cómo la política de redes es un insumo importante para la gobernanza en varios niveles, pero también muestra cómo los actores han colocado, a partir de las grandes dificultades para la implementación, expectativas para generar nuevas alternativas democráticas de colaboración para el futuro (Peterson, 2003).

Una contribución de la presente investigación es que la propuesta de la inmovilidad del subsistema como una variable del cambio en las políticas planteada por Sabatier (1988) (según la cual la alineación de aliados y oponentes tiende a ser bastante estable), parece no aplicarse en Brasil. Los cambios en la cooperación y en la distribución de los recursos entre los actores del subsistema han sido evidentes en los últimos diez años. Se puede apreciar cómo la cooperación responde más a intereses específicos de sobrevivencia dentro del subsistema o de objetivos específicos y no necesariamente debido a las creencias que sostienen, como mencionan Sabatier y Jenkins-Smith (1993). Esta escasa estabilidad del subsistema claramente afecta a sus estructuras, valores y productos, como se ha mostrado.

Coaliciones promotoras

A partir del estudio empírico es posible argumentar el establecimiento de una sola coalición formada por la SECADI / autoridades estatales y municipales / organizaciones no gubernamentales / investigadores / UNESCO, en la que las entidades participantes se articulan en torno a creencias nucleares (derecho al aprendizaje a lo largo de la vida) y sostienen niveles de cooperación no triviales (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Otros grupos como el que forma el MOVA con Petrobras, u otras ONG que participan en los foros y encuentros de EJA, además de no tener creencias nucleares diferentes, su grado de cooperación es trivial. Cabe mencionar también que afuera del subsistema se encuentra una posición contraria a la creencia de la coalición, que consiste en la erradicación del analfabetismo a través de programas tipo campaña.

El hecho de que no se formen más coaliciones implica, de acuerdo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999), que la EPJA es un subsistema quieto o inactivo. El número de coaliciones depende también de qué tan maduro se encuentre el subsistema, siempre y cuando sea en presencia de un conflicto sostenido (Sabatier y Weible, 2007). De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), en los sistemas corporativistas, las coaliciones tenderán a contar con menos actores, y muchos de los actores se mantendrán más bien como mediadores.

Como se ha mostrado en el capítulo anterior y la primera parte de éste, el subsistema de la EPJA no está inmóvil. A pesar de no incrementar el número de actores, su dinamismo ha ido creciendo con el paso del tiempo, por lo que esto no parece ser la principal razón para no encontrar más coaliciones. Sin embargo, la insularidad por la que ha

transitado y se ha mantenido este subsistema, y con ello, su poco impacto en la agenda pública (aunado al sistema corporativista), sí podría ser la principal dificultad para la creación de más coaliciones.

La Tabla 5.1 muestra una síntesis de los actores en Brasil, considerando las posibles coaliciones y la cooperación que sostienen.

Tabla 5.1 Brasil: Posible coalición

Creencias nucleares de política	Derecho a la educación y al aprendizaje a lo largo de toda la vida
Creencias secundarias	La subsistencia del Programa Brasil Alfabetizado
Cooperación	Elaboración de materiales. Evaluación de proyectos. Diseminación de experiencias. Discutir diagnósticos. Poner en marcha planes. Organizar reuniones.
Recursos	Autoridad legal para influir en la normatividad de las políticas. Recursos financieros del gobierno federal estatal y municipal para implementación. Información que le permite convocar y convencer. Movilización de grupos y de liderazgos locales a nivel local. Liderazgo hábil capaz de atraer recursos.
Condicionantes para la implementación	Continuidad del proceso educativo. Articulación entre los distintos niveles de gobierno. Bajo salario y formación de los docentes. Distribución de recursos financieros.
Actores que conforman la coalición	SECADI / autoridades estatales y municipales / organizaciones no gubernamentales / investigadores / UNESCO /

Elaboración propia.

Análisis sobre los actores de la red de política en México

La interacción entre los actores en México ha sido fluctuante, sin embargo, se han mantenido los mismos actores a través del tiempo. En la década de los noventa de una manera más activa, actores de las universidades, de la sociedad civil y del gobierno colaboraron en el diseño del MEVyT, colocando en esta iniciativa algunos de los principales avances alcanzados en el campo, como fueron la vinculación entre certificación y aprendizajes, o entre educación y trabajo.

No obstante, el tipo de interacción entre los actores de la red ha sido escasa, fluctuante y en ocasiones interrumpida, por lo que se puede definir como asimétrica y de constante negociación. Pareciera que su escasa interacción es tan solo un reflejo del ambiente político externo que prevalece en el país.

La existencia de recursos técnicos, como han sido las valiosas experiencias de alfabetización y educación de adultos en el país, o el hecho de contar con reconocidos especialistas en el campo, no ha bastado para lograr una articulada red de cooperación de alta interacción y calidad; tal como lo expresa un activista:

[...] en la sociedad mexicana hay una enorme cantidad de experiencias y prácticas que deben ser recuperadas para enriquecer la política pública, sin embargo, existe poca coordinación entre estos actores [...] En consecuencia, hay un desperdicio y una duplicidad de instancias, de materiales, de burocracias (ONG11).

Actores del subsistema y sus recursos

El subsistema, de acuerdo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999), está formado por aquellos actores de una variedad de organizaciones que se encuentran activamente involucrados con un ámbito de actuación pública y quienes regularmente buscan tener influencia en esas políticas públicas. A continuación se describen algunos de los actores en México.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Cuenta con una planta de personal de 2,554 personas y un presupuesto de más de dos mil millones de pesos mexicanos anuales.⁴⁷ Tiene la autoridad para certificar los aprendizajes de EPJA en todo el país y para recopilar información estadística sobre el proceso de implementación a nivel nacional, así como el control de los recursos financieros, los cuales se aplican de manera discrecional.

Representantes estatales y municipales de los institutos. Este grupo de actores está constituido por funcionarios estatales y municipales encargados de la implementación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Los institutos dependen de los gobiernos estatales y sus funcionarios son nombrados por las autoridades locales. En el caso de seis estados, realizan su labor como dependencia no descentralizada del INEA.⁴⁸ Los municipios dependen de las autoridades estatales, emulando el diseño de la política nacional, sin ejercer autonomía para realizar su propio trabajo. Cuentan con información estadística sobre el proceso de implementación en el país y recursos financieros que provienen del INEA central y del gobierno del estado.

⁴⁷En el Capítulo IV se encuentra una descripción más detallada del funcionamiento del INEA y los institutos estatales de educación de adultos.

⁴⁸Mayor información se puede encontrar en el Capítulo IV.

Organizaciones no gubernamentales (ONG). Las ONG en México han apoyado la formación de los adultos con una perspectiva más orientada al aprendizaje para cubrir sus necesidades de vida. Su trabajo es de menor escala que el del gobierno y ha estado enfocado a poblaciones específicas (indígenas, jóvenes, mujeres, etc.). En sus agendas curriculares incluyen temas sociales como los derechos humanos, el medio ambiente, educación para la democracia, etc. (Hernández, 2007). Cuentan con redes de información sobre los procesos pedagógicos.

Investigadores y académicos. Este grupo de actores participa políticamente en la EPJA a través de estudios e investigaciones sobre el estado de la situación en el país (Hernández, 2007). Tiene un liderazgo hábil que lo vincula con iniciativas como la Red EPJA; elabora y expone pronunciamientos en conferencias internacionales y apoya en la formación de docentes (Campero, 2006).

Asesores del INEA. Los asesores del INEA son los encargados de facilitar el proceso de aprendizaje de los educandos. Son figuras solidarias, sin vínculo laboral directo con el Instituto, sino a través de un patronato.⁴⁹ Cuentan con la posibilidad de movilizar a determinados grupos de la población, ya que también desarrollan las funciones de promotores del MEVyT.

Organismos internacionales (CREFAL / UNESCO / OEI). El Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), es un organismo internacional con más de 60 años de existencia. Surgió por iniciativa de la UNESCO y se sostiene financieramente desde 1974 por el gobierno mexicano. Ha tenido

⁴⁹ Información exhaustiva se puede encontrar en Capítulo IV.

bajo su responsabilidad la formación de formadores, investigación y cooperación sobre educación de adultos en América Latina y el Caribe. Tanto la UNESCO como la OEI tienen menor presencia en México, pero en conjunto, estos organismos tienen influencia en la opinión pública y autoridades a través de informaciones técnicas, reportes, investigaciones, reuniones internacionales y liderazgo hábil que les permite integrar a otros actores y recursos al subsistema.

Medios de comunicación. Incluir a la prensa en la lista de actores ayuda a entender cómo se traduce la información relativa al subsistema a la población. La cooperación del INEA con la prensa ha ayudado a la difusión del Instituto; así es como ha logrado la publicación de notas de analfabetismo y deserción de jóvenes en secundaria que capturan el interés de los lectores. Sin embargo, de acuerdo a los funcionarios del INEA, la presencia de la EPJA en la prensa mexicana es escasa.

Principales creencias

Las creencias centrales representan compromisos normativos y percepciones causales básicos a lo largo de un subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En México estas diferentes creencias se han sostenido en al menos dos visiones sobre la EPJA dentro del subsistema, como lo comenta una activista:

En México, yo creo que venimos de una confrontación donde hay dos maneras de ver la educación de las personas jóvenes y adultas: aquella como rezago y que es compensatoria porque las personas no tuvieron la oportunidad de concluir sus estudios básicos, y aquella que es para la vida y que significa un derecho como puerta de otros derechos (NG2).

Entre el rezago educativo y el derecho al aprendizaje para toda la vida. Para las distintas instancias del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) a nivel federal, estatal y municipal, la EPJA está llamada a atender el rezago educativo. Este grupo de actores considera que la EPJA tiene un carácter remedial, principalmente porque la cobertura para niños y adolescentes no se dio en su tiempo y ahora se enfrentan las consecuencias. Concentra su objetivo de atención en las personas de 15 años y más para que logren, a partir de una educación pertinente, concluir la educación básica.

Uno de los facilitadores entrevistados expresa, con relación a esta creencia, las posibilidades de lo que la EPJA puede ofrecer: “[...] ayuda a las personas a que adquieran el conocimiento y al mismo tiempo logren obtener su certificado tanto de primaria como de secundaria, además que se sientan útiles para la sociedad o para ayudar a su misma familia” (CD13).

Esta creencia conjunta la certificación con un sentido transformador en la vida de las personas, y es compartida por otros actores del subsistema, como son las ONG, investigadores y académicos, y organismos internacionales; sin embargo, para estos otros actores, esta visión de carácter remedial ofrece pocas posibilidades para que sea escalada como una educación para toda la vida, como proponía el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), al plantear a la EPJA como un

[...] proceso permanente, que durará toda la vida, atenderá múltiples dimensiones, reconocerá y valorará nuevas fuentes de conocimiento, se dará en todos los ámbitos de la sociedad y certificará y acreditará los aprendizajes adquiridos más allá de los espacios escolares (p. 222).

Sobre el derecho de (no) todos. Entre los funcionarios federales del INEA, como consecuencia de la dificultad para atender al rezago, existe la creencia de que la educación básica que ofrece el INEA para los adultos no es necesariamente para todos. Esta creencia se sostiene en las limitadas posibilidades que tiene el INEA para atender al sector poblacional en esa condición, y no tanto a la responsabilidad del Estado. Al respecto, un funcionario considera que, en términos operativos

[...] el que haya 33 millones en rezago educativo no quiere decir que tengamos que sacar a 33 millones del rezago educativo, es más, ni siquiera le hemos pedido permiso a la gente. Ahora, definitivamente la meta no necesariamente son los 33 millones; y yo creo que lo que se va avanzando es en sostener una posibilidad educativa para la población (FF11).

Esta posición del funcionario entrevistado tiene implicaciones directas en la atención a la población, como es el hecho de dejar fuera del foco de atención del INEA a hombres mayores de 40 años, o a los adultos mayores, tal como ha observado el CONEVAL (2011).

Esta visión contrasta con la de los otros actores del subsistema (ONG, investigadores y académicos, y organismos internacionales), que enfatizan la importancia de que la visión ampliada esté fundamentada en el derecho a la educación, tal como lo comenta un investigador:

[s]e me hace que es bien importante buscar primero el ejercicio del derecho a la educación de todas las personas con calidad como algo mucho más integral. La idea es que lo que se vayan desarrollando como competencias, habilidades, valores, [que] los apoyen a ejercer otros derechos (IJ1).

Es decir, este último grupo plantea la EPJA como derecho en sí mismo (para todas las personas), e indispensable para el ejercicio de todos los otros derechos humanos. Más allá de la certificación, se plantea como vehículo principal para salir de la pobreza y participar plenamente en la comunidad.

¿Por qué los funcionarios no ubican a la EPJA como un derecho? Pareciera que asumirla como tal implica cuestionar la verticalidad que caracteriza al subsistema de políticas. Tanto a la ley como a la práctica, traducida en política pública, les corresponde promover la pluralidad y los procesos de cooperación entre los actores, para compartir perspectivas consensadas en torno a la educación (Muñoz. V, 2012), particularidad que hoy no parece viable en la estructura centralista y vertical del subsistema.

Una pregunta que sugiere la presente investigación es si ver a la EPJA dentro del derecho a la educación impulsará una mayor exigencia social que pueda elevar la efectividad de la política.

Sobre la centralidad de la política. Las creencias secundarias refieren al desarrollo de programas específicos o instituciones para implementar las políticas centrales (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). En este sentido, para los funcionarios del INEA, la institución representa la estructura adecuada para atender el rezago en la población, tal como lo comenta un funcionario federal: “Se requiere de una organización institucional que te apoye en todo lo que haces para poder llegar a la base, por lo que [el INEA] busca ofrecer una educación pertinente, que permita a las personas terminar su educación básica” (FF12). Con esta creencia, los funcionarios a nivel federal y estatal sostienen un enfoque de arriba hacia abajo en el tipo de implementación que se realiza en el país a partir del INEA.

Esta posición contrasta con la de los otros actores del subsistema (ONG, investigadores y académicos, y organismos internacionales), que consideran que los organismos rectores como el INEA no son eficientes porque no consideran ni incluyen a otros actores y con ello empobrecen las posibilidades de coordinación, duplicando funciones.

Se desconoce cuáles, cuántos y de qué naturaleza son los actores que participan en la EPJA y su variedad de prácticas no se integra en las políticas y contenidos de los programas. Al respecto, una activista comenta: “en la sociedad mexicana hay una enorme cantidad de experiencias y prácticas que deben ser recuperadas para enriquecer la política pública, sin embargo, existe poca coordinación entre estos actores” (NG2).

Con respecto a la falta de articulación, otro activista comentó sobre el CONEVyT, que surgió precisamente con el propósito de integrar a los distintos actores. Según él, este Consejo

[...] no ha facilitado una política más de Estado y por tanto los actores tendrían que estar articulados. En consecuencia hay un desperdicio y una duplicidad terrible de instancias, de materiales, de burocracias [...] Para qué quieres un INEA tan desperdiciado, tan burocratizado (NG1).

Bajo estas distintas creencias y concentración de los recursos, resulta muy complicada la participación de otros actores y la formación de redes de política.

Coordinación entre los actores

Con la intención de conocer los acuerdos y niveles de cooperación que han sostenido los actores, se presenta un breve análisis de las principales acciones de colaboración en México para posteriormente detallar la articulación entre los actores.

La Red EPJA. La red es un espacio de articulación de distintos actores del subsistema, principalmente de organismos no gubernamentales, investigadores y académicos que con una visión amplia de la educación de adultos buscan

[...] construir e impulsar proyectos, programas y acciones de formación, investigación y extensión, a fin de fortalecer, visualizar, resignificar y valorar socialmente este campo educativo a través de encuentros presenciales y de medios impresos, audiovisuales y electrónicos, entre otros (<http://redepja.upn.mx>). Última vista: 12/05/12.

Entre sus principales propósitos se encuentra el intercambio de experiencias, estrategias y proyectos relacionados al campo, así como responder a las necesidades e intereses de las personas jóvenes y adultas. A través de seminarios, encuentros y talleres, la Red difunde experiencias y trabajos en el campo. En la Red se han realizado tres foros nacionales, la publicación de dos libros y la participación o promoción de diversas iniciativas, entre las que se encuentran la Semana de acción mundial por la educación y la elaboración de documentos para las reuniones internacionales de EPJA (<http://redepja.upn.mx>). Última vista: 12/05/12.

En el año 2009, junto con un grupo de actores del subsistema (investigadores, activistas, funcionarios del INEA y del CREFAL, con el apoyo del Partido de la

Revolución Democrática –PRD–), la Red EPJA coordinó una mesa de trabajo en la que se presentó a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados una propuesta para la formación y el pago de asesores; aunque esta iniciativa no prosperó, generó debates y análisis técnicos con respecto al tema y la posibilidad de conocer el potencial de las redes (Campero, 2009).

El Consejo de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT). El 22 de febrero de 2002 se creó el CONEVyT con la misión principal de articular a los actores y de generar opciones para la educación durante toda la vida. Dentro de la política educativa planteada en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 se plantearon escasas acciones de vinculación para el CONEVyT, tales como:

Promover la interacción integral, dinámica y eficiente de los diferentes programas y servicios de educación para los adultos, así como la coordinación y colaboración entre los sectores público, social, privado y con la sociedad civil, con el fin de establecer puntualmente las responsabilidades y los compromisos para combatir el rezago educativo (PSE:28).

A través del tiempo, de acuerdo con un funcionario federal: “el CONEVyT no logró diferenciarse del INEA y circunscribió su práctica al desarrollo de convenios de cooperación, creación de plazas comunitarias e información técnica” (FF10).

UNESCO ↔ INEA. La cooperación entre estos dos actores ha culminado en reuniones regionales previas (2008) y posteriores (2011) a la CONFINTEA VI que han conjuntado al resto de los actores del subsistema para discutir el estado de la cuestión de la EPJA y las posibles líneas de acción para los próximos años. El INEA forma parte del Consejo Asesor

de seguimiento a CONFINTEA y representa a la región latinoamericana. Actualmente se están realizando dos acciones de cooperación sobre la EPJA en el país: una evaluación del programa indígena MIBI y la realización de un observatorio de EPJA en la región de América Latina y el Caribe.

La cooperación con otros organismos internacionales ha sido menos intensa, pero la ha habido, como evaluaciones de la OCDE (OCDE, 2004), y seminarios y publicaciones con el CREFAL en 2000 y 2006.

Frágil cooperación

Iniciativas como la Red EPJA o el CONEVyT, que han buscado la articulación de los distintos actores del subsistema, han logrado (la Red EPJA con mayor frecuencia) movilizarlos en momentos específicos en favor de la organización de reuniones o congresos, entrega de informes diagnósticos e iniciativas de ley. No obstante, el protagonismo del INEA ha mantenido al resto de los actores en una posición marginal.

Al igual que en Brasil, la EPJA en México es un campo que ha transitado en la insularidad, con pocas intenciones de incluir nuevos actores. Si bien la visión ampliada exige la incorporación de nuevos actores, principalmente cuando se refiere a temas de trabajo, ciudadanía y salud, no sucede lo mismo con la visión de alfabetización y educación básica escolarizada.

En México, contrario a la escasa participación de los actores en los últimos años, para el diseño curricular del MEVyT contribuyeron, junto con el INEA, agentes de la

sociedad civil y de otros sectores de gobierno, lo cual permitió no sólo enriquecer sus propuestas (Hernández, en Caruso *et al.*, 2006), sino articular o hacer conciliar al menos dos visiones con respecto a la EPJA: la primera orientada a la acreditación de conocimientos por niveles equivalentes a los del sistema escolarizado (alfabetización, primaria y secundaria); y la segunda en busca del desarrollo de capacidades, el reconocimiento de los saberes adquiridos por diversas vías y la posibilidad de instaurar la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida. La identificación de la escolaridad básica incompleta (rezago educativo) como el problema central a resolver es reflejo de la primera; la organización modular del MEVyT y algunos contenidos son ejemplo de la segunda, y tal como constata un investigador:

[...] hay antecedentes históricos en nuestro país bien interesantes que vienen principalmente en el periodo revolucionario y pos revolucionario con esta idea integral de que la educación básica de personas jóvenes y adultas tiene que estar vinculada, desde sus contenidos y sus objetivos, con la vida cotidiana de las personas adultas; y que si bien ha estado todo el siglo pasado, se retoma más fuertemente para la educación básica con el MEVyT (IJ11).

Es decir, el modelo recoge la experiencia mexicana de los actores del subsistema, que aunque es una red poco estructurada, fue capaz de participar en la acción colectiva y hacer cosas en conjunto (Rhodes, 1997), en oposición a la dinámica centralista y estilo vertical que ha caracterizado a las organizaciones gubernamentales mexicanas en general, y al INEA en particular.

El valor del MEVyT ha sido reconocido por el subsistema como un elemento de identidad que en opinión del Observatorio Ciudadano de la Educación “Se trata de una

innovación silenciosa que pocos mexicanos conocen, pero que representa un aporte de México al mundo en materia de educación para los adultos” (OCE, 2009).

Lo que no ha sucedido después de más de 10 años de elaboración del modelo es la posibilidad de abrir espacios o foros de discusión técnica sobre el aprendizaje orientados a las políticas, que busquen entender si los cambios propuestos por los actores para la formación del MEVyT efectivamente han ocurrido.

Si bien el ejemplo del MEVyT muestra la importancia que tiene el grado de cooperación entre los actores para legitimar los procesos, hacer más eficaces los recursos y lograr cambios en el subsistema, también muestra las modificaciones que las redes van experimentando con el tiempo.

Coaliciones promotoras

Las creencias son dimensiones importantes en el proceso de la implementación de políticas públicas que Sabatier toma de autores como Pressman y Wildawsky (1983) para poder determinar la dirección en la que los actores buscarán modificar los programas gubernamentales. Su capacidad para hacerlo dependerá de sus recursos. En este apartado se busca responder al tema de en qué medida los actores del subsistema comparten creencias centrales de política y sostienen niveles de cooperación no trivial.

De acuerdo con la información recabada en la investigación empírica, no se han podido definir coaliciones en México. Esto principalmente porque los actores que comparten las mismas creencias centrales de política, mantienen una fluctuante y

esporádica cooperación, como es el caso de las ONG, investigadores y organismos internacionales. Además, la poca fragmentación que existe de los recursos y del poder entre los actores, no permite la promoción de políticas a pesar de los intentos. Un solo actor (INEA), cuenta con una buena cantidad de los recursos de los que Sabatier y Weible (2007) hacen mención; como consecuencia, los otros actores de la débil red de política tienen pocos recursos con menores posibilidades de actuación.

Bajo estas condiciones se puede observar que los actores que comparten las mismas creencias, como las ONG, los investigadores y los organismos internacionales, se resisten a cooperar en un sistema corporativista como el del INEA, con “fuertes normas de consenso y compromiso y restrictivas normas de participación”, como mencionan Sabatier y Weible (2007); aquellos que lo hacen responden más a estructuras organizacionales, como el caso de los funcionarios estatales o municipales. Los actores que disponen de recursos intelectuales o de liderazgo a nivel de terreno desarrollan su trabajo de manera independiente y/o establecen vínculos con el INEA a través de contratos de colaboración que perpetúan el control del Instituto.

Por tanto, lo que se ha desarrollado en México es una débil red de políticas, donde la distribución de los recursos es poca y se concentra en un solo actor, manteniendo al resto ajeno a la dinámica de la red. Esta desigualdad en la distribución de los recursos, principalmente los de autoridad legal y financieros, ha consolidado al INEA, como un organismo único en la región. Su protagonismo en un sistema vertical parece continuar debilitando las redes de política como consecuencia del poco desarrollo de una ciudadanía moderna (O'Donnell, 1991). Esto contrasta en definitiva con Brasil, donde existen niveles

de cooperación no trivial. La Tabla 5.2 muestra una síntesis de los actores en México, considerando las creencias y la cooperación, así como los recursos.

Tabla 5.2 México: Posible coalición

Creencias nucleares de política	Atención al rezago educativo.	Derecho a la educación a lo largo de la vida.
Creencias secundarias	Sobre la centralidad de la política.	
Condicionantes	Escasos recursos financieros e inadecuada gratificación y formación del asesor. Falta de coordinación/articulación entre los actores Falta de continuidad.	
Recursos	Autoridad legal para influir en la normatividad de las políticas. Recursos financieros del gobierno federal, estatal y municipal para implementación. Información que le permite convocar y convencer.	Movilización de grupos y de liderazgos locales a nivel local Información técnico-metodológica actualizada.
Cooperación	Diseminación de experiencias. Organizar reuniones.	Diseminación de experiencias. Discutir diagnósticos. Organizar reuniones.
Actores	Funcionarios del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Representantes estatales y municipales de los institutos.	Organizaciones no gubernamentales. Investigadores. Organismos internacionales.

Elaboración propia.

Análisis y discusión

La Tabla 5.3 muestra una síntesis comparada de los actores en los subsistemas de EPJA de Brasil y México:

Tabla 5.3 Los actores en ambos países

Tipo de Red	Brasil	México
Actores		
Participantes	Escasos Insulares	Escasos Insulares
Niveles de cooperación		
Frecuencia de interacción	Alta	Baja
Consensos	Altos niveles de cooperación. Comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad del proceso.	Bajos niveles de cooperación. Comparten una relación asimétrica/clientelar.
Espacios/acuerdos de participación	Variados	Escasos
Recursos		
Distribución de recursos (en la red)	Amplia – Horizontal Transitar hacia la segmentación del poder e interacción de sus miembros; esto les otorga mayor capacidad para negociar e ir concentrando el poder entre varios actores.	Limitada – Jerárquica Concentrar el poder en pocos actores.
Poder	Fragmentado Aunque no hay un equilibrio del poder entre los miembros sí está distribuido, y aunque un grupo pueda dominar, se ha tratado de construir un juego de suma positiva.	Concentrado Los poderes desiguales reflejan en recursos y accesos desiguales. Muchas veces se vuelve un juego de suma cero.
Coaliciones		
MCP	Se forma una sola coalición con la mayoría de los actores del subsistema.	No se forma una coalición, sino una débil red de políticas.

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la Tabla 5.3, ambas redes de política cuentan con un limitado número de participantes; además, si bien éstas se han mantenido en el tiempo, su aislamiento no ha permitido la entrada a nuevos actores. Aunque en México esto se puede entender por el centralismo del INEA, en Brasil, con una historia de participación social, las creencias

centrales han intentado abrir el campo a actores de otras áreas, sin mucho éxito hasta el momento. A pesar de que tanto Brasil como México cuentan con una tradición autoritaria, la estructura de oportunidades para la formación de coaliciones operó de manera muy distinta en ambos países, lo cual enriquece el enfoque del marco de las coaliciones promotoras.

Niveles de cooperación

Como se ha podido observar, los recursos del subsistema en Brasil han ido transitando hacia la división del poder e interacción de sus miembros. Esto, al parecer, ha otorgado a la coalición mayor capacidad para negociar e ir construyendo democracias de consenso a través de espacios como la agenda territorial o los foros de EPJA, lugares de encuentro donde se puede ir generando el nuevo proyecto pedagógico.

Esta práctica de articulación entre actores muestra cómo la política de redes es un proveedor importante para la gobernanza en varios niveles, pero también muestra que los actores han colocado sus expectativas para generar nuevas alternativas democráticas de colaboración para el futuro a partir de las grandes dificultades que existen en la implementación (Peterson 2003).

Tal vez un asunto prioritario a considerar en estos espacios de cooperación es que si se pretende un replanteamiento de la EPJA privilegiando el desarrollo local, como hasta ahora ha sido, la agenda territorial podría ganar mucho terreno si logra no sólo filtrar elementos de lo local hacia lo federal y viceversa, sino también incluir en el enfoque de

aprendizaje a lo largo de la vida a los grupos de interés más allá de la coalición y del sector educación, como serían trabajo, salud, desarrollo sustentable y otros más, como los medios de comunicación. De esta forma la red de política podría incrementar la cantidad de actores e ir terminando con la insularidad del campo.

En México, como se ha podido observar, los espacios de discusión plural han contribuido a perfilar el rumbo estratégico de la EPJA, particularmente en la década de los noventa, al propiciar, junto con distintos actores de la sociedad, el diseño del MEVyT. Con el paso del tiempo estos actores han quedado aislados de la toma de decisiones y con escasa capacidad de articulación, evidenciando la debilidad de la red de política en el país.

Las dificultades para establecer espacios y vínculos de cooperación entre los actores de los estados y municipios en México podría ser la resultante de que a nivel federal tampoco existan modelos de cooperación capaces de permear al resto de la república; esto muestra que los arreglos institucionales macro influyen en la formación de redes y, con ello, en la eficiente implementación.

La barrera de los recursos

El choque externo que modificó el subsistema en Brasil (Sabatier y Weible, 2007), motivado por el cambio de gobierno y la voluntad del presidente Lula da Silva, generó una redistribución de los recursos de autoridad legal y financieros, al crearse la SECADI y al ingresar la EPJA al FUNDEB. Si bien no se puede hablar de un cambio en el dominio de

las coaliciones, como mencionan Sabatier y Weible (2007:199), sí en cambio se puede decir que se trata de un subsistema que ha logrado definir una coalición dominante.

En Brasil, la incorporación de la EPJA al FUNDEB fue un cambio sustancial de organización generado por la interacción de la coalición; esto ha permitido un notable incremento en el presupuesto por educando aunque también ha hecho evidente que incrementar el financiamiento puede no ser suficiente cuando existen limitantes institucionales o de infraestructura o, como se pudo observar en este caso, diferencias en las creencias de los responsables de las decisiones y de quienes son los responsables de la implementación a nivel municipal.

En el caso de México, durante el gobierno del presidente Vicente Fox se intentó implementar algunos cambios, como el desarrollo del CONEVyT, pero con pocos resultados; o el programa Cero Rezago, con resultados difíciles de medir. Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón se puede hablar de continuidad sin novedades.

En México, ante la falta de recursos financieros hay un debate entre la débil red de políticas sobre si la infraestructura existente es la adecuada y si, en ese caso, sólo se requiere un incremento presupuestal. Ante esta tensión surge la pregunta de si la falta de presupuesto es resultado de la falta de recursos del sector educación, o más bien de la misma debilidad de la red de política que la presente investigación ha detectado.

Lo que muestra la evidencia empírica es que mientras los recursos se concentren en un solo actor, la construcción de redes de política se asfixiará, y esto puede implicar ineficiencia en la implementación y dificultad para obtener mayor presupuesto.

Por último, y utilizando la experiencia del FUNDEB en Brasil, y del INEA en México, la necesidad de obtener mayores recursos parece nublar algunas veces la posibilidad de lograr oportunidades de aprendizaje en la vida de las personas jóvenes y adultas a través de alianzas con otros organismos gubernamentales, la iniciativa privada, las asociaciones de voluntarios, las personas activas en la vida cultural y los movimientos sociales, y de buscar nuevos mecanismos de financiamiento, como serían los vales, subsidios y préstamos.

Un nuevo enfoque

El Programa Brasil Alfabetizado parece haber generado en la coalición, a través de las distintas etapas por las que ha transitado, un aprendizaje de política que hoy se muestra en su posición hacia la continuidad del proceso educativo, lo cual refleja la manera en la que su sistema de creencias pretende modificar los programas gubernamentales (Sabatier, 1988). Esta intención de dar continuidad al proceso educativo parece expresar su creencia central, que en contraste con el enfoque centrado en la alfabetización, pretende que se establezca el derecho del aprendizaje de las personas a lo largo de la vida.

En México el enfoque no se centra ya en la alfabetización, sino en la certificación de la educación básica. Los programas parecen reflejar más la creencia vinculada a la cobertura del rezago educativo, procurando con ello mayor continuidad en los procesos de aprendizaje que en Brasil. Sin embargo, el hecho de que la pertinencia de los temas se entienda de manera distinta entre la débil red de políticas, no ha facilitado la proliferación de programas de mayor relevancia para la población (que poco demanda servicio) y

pareciera que no sucederá a menos que se verifique un cambio de política fuera del subsistema y un cambio en la estructura de la red (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Esta política de no actuación se refleja en una condicionante que atraviesa al subsistema en ambos países y se refiere a la falta de formación y la inadecuada retribución a los asesores y docentes de EPJA. Esta política parece asumir que las cifras de atención y certificación continuarán variando en el tiempo de manera escasa, como hasta ahora, y que el cambio vendrá sólo cuando el sistema formal logre retener a los alumnos (cerrar la puerta de entrada) y esperar a que los adultos analfabetas o con educación básica inconclusa emigren (México) o perezcan.

La creencia central del derecho del aprendizaje a lo largo de la vida en Brasil, y de algunos actores en México, desafía este sentido tradicional de la EPJA basado en campañas y erradicación del analfabetismo y plantea un cambio de enfoque en la implementación, a la vez que coloca a los docentes y asesores como figuras fundamentales en el proceso de aprendizaje de los educandos.

Consideraciones

Para ambos países ha sido difícil incorporar nuevas formas de operación en el subsistema y transitar hacia cambios significativos en las políticas de la red; más aún, a pesar del discurso de la educación como derecho en el paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida, su práctica se circunscribe a la alfabetización y la educación básica de adultos. Parece más fácil, como lo comenta Zurbriggen (2003), que una red cerrada constriña la agenda y

dé lugar a la continuidad de las políticas, a que una red abierta dé lugar a políticas sujetas a múltiples cambios.

La definición de los actores ha mostrado evidencia de que las redes de política son capaces de generar cambios en el subsistema, porque, en buena parte, es su interacción la que define la política. Esto se verifica a través de los aportes a la EPJA de la red de política, como son el PNE, el FUNDEB o CONFINTEA en Brasil, que pudieron lograrse a partir de la integración consensada de los actores. O bien, la baja interacción, en el caso de México, que ha contribuido a que el INEA transite con mínimos consensos en los acuerdos. Se puede coincidir, por tanto, con Sabatier y Jenkins-Smith (1999), que un mayor grado de cooperación entre los actores fortalece la red legitimando los procesos y haciendo más eficaces los recursos.

Los espacios y acuerdos de interacción, como son los foros, los encuentros, o la agenda territorial, pueden ser de mucha utilidad para determinar los problemas y la forma en que éstos pueden ser resueltos; y también pueden ayudar a lograr una distinta distribución de los recursos y, con ello, una distribución distinta del poder.

En México, la disminución de los espacios y de las posibilidades de articulación hacen que conforme más centralizado y autónomo se encuentre el INEA, más débil se vuelva. La manera de responder a los asuntos que trasciendan a la capacidad institucional siempre podrá ser negociada bajo la contratación de especialistas u organismos internacionales. Desafortunadamente, la capacidad que tengan los actores para modificar los programas gubernamentales dependerá de los recursos con los que cuentan (Sabatier en Martín, 2007). Es decir, mientras más se concentren los recursos, más se constreñirá la

posibilidad de construir redes de política, y esto puede implicar ineficiencia en la implementación.

Los sistemas de creencias determinan la dirección en la que un grupo de actores (o cualquier otro actor político) intentará trasladar dichos sistemas a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos (Sabatier, 1988). La tendencia hacia la concreción de la política en torno de las creencias en Brasil por articular a más actores al subsistema se hace difícil, principalmente, porque hasta hoy no han logrado un replanteamiento en las políticas. En el caso de México, los programas están más vinculados con la creencia de la cobertura del rezago educativo, asegurando, más que en Brasil, la continuidad de los procesos de aprendizaje, aunque con poca intención de integrar a más actores.

La determinación de las creencias, en el marco de coaliciones promotoras, no es tarea tan sencilla cuando éstas se van conceptualizando a través del tiempo sin una clara definición sobre su implementación, como es el caso del derecho al aprendizaje a lo largo de la vida en ambos países. No es que otros actores dentro y fuera del subsistema manifiesten su inconformidad ante esta creencia, pero su implementación ha quedado reducida a sus formas más básicas, como puede ser el incremento de matrícula en la alfabetización o la educación básica. Por tanto, su valor práctico se expresa, en general, en la percepción que tienen los actores a través de las creencias secundarias.

El hecho de que en Brasil se forme una sola coalición, y en México sólo una débil red de actores, implica, de acuerdo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999), que a pesar de que la EPJA ha ido creciendo al paso del tiempo, su insularidad, escasa atención y poco impacto

en la agenda pública han dificultado la generación de más coaliciones. Este hecho no implica que no existan conflictos entre la red de actores sobre cuál sería la mejor forma de implementar la política dadas las distintas creencias y recursos. Tampoco implica que necesariamente un mayor número de coaliciones haría más eficiente al subsistema, ya que las coaliciones son más bien la consecuencia de una mayor atención al subsistema, y no la causa.

Lo que se muestra con claridad en ambos países es la dificultad de formar coaliciones donde no existen grupos de conflicto claramente definidos; donde los actores comparten creencias comunes, como es el caso de la EPJA en Brasil; o donde el esquema corporativista incentiva niveles de cooperación nulos, como en el caso de México.

En última instancia, México ha concentrado el poder en escasos y fluctuantes actores y con ello ha ido fortaleciendo los recursos institucionales del INEA; de ahí que los aportes que hace dicho Instituto a nivel regional, como la organización de conferencias o el impulso de un observatorio para América Latina y el Caribe, no tengan igual en ningún otro país de la región. Incluso, con base en la información provista en el capítulo anterior, se puede mostrar que en términos numéricos, la participación es más eficiente que en Brasil.

Los recursos en Brasil han ido transitando hacia la segmentación del poder e interacción de sus miembros, lo cual les otorga mayor capacidad para negociar e ir construyendo democracias de consenso (Lipjart, 1998). Sin embargo, esto no se ve reflejado en los niveles de participación de los educandos ya que a la ineficiente gestión administrativa, se unen las distintas creencias entre los tomadores de decisiones dentro y fuera del subsistema, que definen el contenido real de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Consideraciones finales

Principales hallazgos

1. El estudio muestra un mapeo de la red de políticas para EPJA en Brasil y México. Analiza el subsistema (Sabatier, 1988) de la EPJA situado en el nivel macro y muestra que su solidez no depende sólo de las organizaciones que promueven la política de EPJA, sino más bien de una gobernanza capaz de abrir espacios democráticos en un reparto de actividades y responsabilidades.

Al trazar algunas líneas transversales a nivel meso (red o coalición) sugiere que la interacción de los actores y sus niveles de cooperación son fluctuantes pero estables a través del tiempo. Por último intenta llegar a nivel micro para corroborar que las creencias de los individuos (Sabatier, 1988) determinan en buena parte el éxito del proceso.

¿Cuáles son los principales aportes del enfoque del Marco de Coaliciones Promotoras (MCP) al estudio?

2. El MCP permitió mostrar que la pluralidad y apertura son condiciones que no operan igual en Brasil y en México. En el primer país permitieron gestionar mejores condiciones para el subsistema y parece que esto se debe a la institucionalidad creada por los brasileños, junto con las señales favorables del macro ambiente político. También permitió encontrar dimensiones más amplias a la acción de un solo actor al explicar las

dinámicas colectivas de otros miembros sustentadas por las creencias, los recursos y la cooperación, mostrando la idea de que las organizaciones, aun en regímenes corporativistas como los de la región latinoamericana, no transitan solas ni con una sola voz.

Pero tal vez más importante, la investigación ha mostrado evidencia de cómo países como Brasil y México, con contextos similares, contruidos bajo esquemas autoritarios, muestran que la estructura de oportunidades de las coaliciones es diferente, enriqueciendo con ello el enfoque del MCP de Sabatier (1988).

Lo que se muestra con claridad en ambos países es la dificultad de formar coaliciones donde los actores comparten creencias comunes y no existen grupos de conflicto claramente definidos, como es el caso de la EPJA en Brasil; o donde el esquema corporativista incentiva niveles de cooperación nulos, como en el caso de México.

El hecho de que en Brasil se haya identificado una sola coalición, y en México sólo una débil red de actores, implica, de acuerdo a Sabatier y Jenkins-Smith (1999), que a pesar de que la EPJA ha ido creciendo al paso del tiempo, su insularidad, escasa atención y poco impacto en la agenda pública han dificultado la generación de más coaliciones. Este hecho no implica que un mayor número de coaliciones haría más eficiente al subsistema, ya que las coaliciones son más bien la consecuencia de una mayor atención al subsistema, y no la causa. Es decir, en un ambiente con determinadas características, es más probable que surja y opere la coalición pero no necesariamente ello potenciará la efectividad en términos de implementación o resultados de política.

Una posible limitante del modelo de Sabatier para la investigación es que al considerar la voz de los actores en torno a sus creencias y niveles de cooperación para

formar coaliciones, no se analiza a aquellos otros participantes que no cumplen los requisitos de la coalición. En el caso de la EPJA, éste es el caso de los facilitadores y de los educandos, que son los que en última instancia ofrecen y reciben respectivamente la política. En esta línea, un enfoque mucho más micro será necesario en el futuro.

¿Qué lecciones se recogen en términos del proceso de implementación al comparar la política de EPJA en Brasil y México?

3. Uno de los principales aportes de la presente investigación es el análisis comparado entre ambos países. A partir de éste fue posible indagar y explicar las similitudes y diferencias observadas entre políticas en contextos similares.

Entre los elementos comunes a los dos países está la dificultad para incorporar nuevas formas de operación al subsistema de EPJA. A pesar del discurso de la educación como derecho al aprendizaje a lo largo de la vida, su práctica se ha mantenido aislada, con escasa atención de otros actores y sectores y, en consecuencia, con pocas posibilidades para transitar hacia cambios significativos en sus políticas.

También se observan claras diferencias entre una implementación centralizada, con una débil red de política y mayor control del proceso en México, y otra con amplia participación de los distintos actores sociales y una apuesta a ceder a los municipios el control de la implementación y los problemas administrativos generados, como es el caso de Brasil.

No ha sido la intención del análisis comparado contrastar una práctica exitosa con una de fracaso, sino encontrar el valor de cada programa en su particular contexto familiarizándose con su historia y cualidades únicas, así como reconociendo lo que comparten en común; y de esta manera, lograr aminorar los peligros de implementar a ciegas (Bulcourn y Cardozo, 2008). Así, la investigación ha mostrado evidencia de cómo países como Brasil y México, con contextos similares, contruidos bajo esquemas autoritarios, estructuran de forma distinta las redes de política y las coaliciones.

En México, como resultado del centralismo del INEA, los actores han quedado aislados de la toma de decisiones y con escasa capacidad de articulación, evidenciando la debilidad de la red de política en el país. En Brasil en cambio, la red de política ha ido transitando hacia la división del poder e interacción de sus miembros. Esto ha otorgado a la coalición mayor capacidad para negociar e ir construyendo democracias de consenso.

¿Qué propósitos/factores se le asignan a la EPJA que constriñen su implementación efectiva en Brasil y México?

4. Ante el hecho de que la política de EPJA no ha podido desplegar todo su potencial debido a que no ha sido capaz de ofrecer una alternativa de formación a la población para la que está destinada, surge nuevamente el argumento de que entre los grupos de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad no hay una manifiesta iniciativa por aprender; es decir, no hay una demanda explícita de EPJA (Rivero, 1993; Torres C., 1995; Di Pierro, 2008; Schmelkes, 2008). A diferencia de lo que sucede en los cursos de formación para el trabajo, o de los jóvenes que buscan terminar la educación

media baja, la población que no lee y escribe o que cuenta con bajos niveles de escolarización, está caracterizada por su invisibilidad y debilidad política, así como por una escasa capacidad para plantear sus exigencias. La oferta toca a la puerta de los posibles usuarios, pero esta oferta les indica muy poco. Esto ha influido en buena medida en que la EPJA se mantenga aislada y marginalizada.

Otro argumento que corrobora observaciones previas, y que está entrelazado con el anterior, es que los programas y sus contenidos responden más a la lógica gubernamental que a los intereses y necesidades que la población demanda. Aunque resulta difícil identificar la demanda, como se menciona en el párrafo anterior, la experiencia de los docentes/facilitadores, investigadores y activistas muestra que hay contenidos con mayor aceptación entre los educandos, como aquellos vinculados al mundo laboral y a la vida cotidiana (sexualidad, violencia, salud, ambiente), que poco se incluyen en los cursos.

En términos del enfoque de redes, se puede observar cómo una visión de arriba hacia abajo, al concentrarse únicamente en los logros definidos y abordados por el sistema político formal, no toma como referente a los actores relevantes que participan en la implementación y, en particular, a los usuarios a los que ofrece sus servicios.

¿Cómo se constituye la red de actores que implementan la política de EPJA en Brasil y México? ¿Qué tipo de ideas e intereses los une y los hace cooperar entre sí? ¿Con qué tipo de recursos cuentan y qué grado de cooperación sostienen?

5. Para ambos países ha sido difícil incorporar nuevas formas de operación y actores en el subsistema y transitar hacia cambios significativos en sus políticas. En Brasil, los recursos del subsistema han ido transitando hacia una mayor interacción de sus miembros, generando nuevas alternativas democráticas de colaboración para el futuro a partir de las grandes dificultades que existen en la implementación. A través de sus programas y espacios de cooperación, como la agenda territorial o los foros estatales de EJA, se promueve, como creencia de política, el derecho del aprendizaje a lo largo de la vida a pesar de que su práctica, al igual que en México, se circunscribe a la alfabetización y la educación básica de adultos. Dentro del proceso de implementación, según muestra la investigación, ha sido posible generar cambios en el subsistema. Se puede argumentar, por lo tanto, que un mayor grado de cooperación entre los actores no sólo fortalece la red, como lo señalan Sabatier y Jenkins-Smith (1999), sino que legitima los procesos y hace más eficaces los recursos.

En México, las dificultades para establecer espacios y vínculos de cooperación entre los actores a nivel local, es un reflejo de los arreglos institucionales a nivel federal que influyen en la escasa formación de redes. A pesar de contar con un modelo más elaborado, la capacidad que tengan los actores para modificar la implementación de dicho modelo dependerá de los recursos con los que cuentan (Sabatier en Martínón, 2007). Por lo tanto, mientras los recursos y accesos queden concentrados en el INEA, más se constreñirá la posibilidad de construir redes de política, y esto puede implicar aún mayor ineficiencia en la implementación.

Entre los recursos propuestos por Sabatier y Weible (2007) que mayor relevancia han tenido en la red de actores en ambos países está la autoridad formal y legal para tomar

decisiones de política, aunada al recurso financiero. Cualquiera de los otros recursos (opinión pública, informaciones, movilización de grupos y liderazgos locales), no ha logrado cambios perceptibles en la red o en la coalición. Esto se puede explicar porque la EPJA, en su aislamiento, utiliza principalmente aquellos recursos que le permiten continuar con la gestión centralizada.

6. En Brasil, la inclusión de la EPJA en 2006 en el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB) fue, sin duda, uno de los principales avances del campo en la presente década. Sin embargo, contrario a lo esperado, desde el inicio de este nuevo régimen de financiamiento para la EPJA, aunque los recursos han aumentado 10% anualmente, ha disminuido la participación de la gente en los programas de EPJA. Esto se puede explicar principalmente por la ineficiencia en la gestión administrativa y por las distintas creencias sobre la EPJA entre los actores. Los municipios aplican los recursos de manera indiscriminada a otros rubros como son infraestructura, la educación formal a niños y adolescentes o la contratación excesiva de personal, con escasos mecanismos de vigilancia. La apuesta hacia la municipalización careció de planeación y el aprendizaje de la gestión ha sido alto, mostrando el hecho de que tener brillantes ideas para resolver los problemas no basta para reivindicar el ambiente en donde se implementan las políticas y lograr, por último, que las cosas sucedan. A estas carencias administrativas se unen las distintas creencias entre los tomadores de decisiones —que definen el contenido real de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) —; y de los responsables de la implementación de la política a nivel municipal. Se pudo verificar que en la implementación de la política se puede cambiar la normatividad, pero no las creencias de los actores, y que esto determina, al menos en parte, el éxito del proceso.

7. En el caso de México se hizo un importante esfuerzo para lograr una mejor interacción entre los actores con la formación del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), pero éste quedó muy por debajo de los fines de su creación, limitando su visión e influencia a escasas actividades al servicio del INEA. De acuerdo con esta investigación, la función del CONEVyT se extravió principalmente porque a pesar de que buscó legitimar su alcance con la participación de los distintos actores que conforman el subsistema, no permitió un intercambio de recursos y creencias que permitiera construir una democracia participativa (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Es decir, se invitó a distintos actores a participar, pero la escasa experiencia o interés para construir procesos plurales de participación por parte de los funcionarios, terminó por exigirles recursos sin lograr persuadirlos de los beneficios y sin cederles espacio de intercambio en la toma de decisiones.

En conclusión, parece que el CONEVyT no es más que una excelente propuesta de arriba hacia abajo que al intentar modificar los bajos niveles de cooperación que existen entre los actores, acabó por reflejar que una mejor interacción entre organizaciones de distintos sectores y niveles de gobierno no ha sido la tarea prioritaria del gobierno federal.

Este ejemplo demuestra, en términos de redes de política, que una mayor institucionalidad no necesariamente se relaciona con una red de actores más sólida.

En contraste, en Brasil la institucionalización no ha sido motivo para limitar la participación de las organizaciones sociales ni ha estado acompañada de mayor centralismo en la red de actores. Los espacios de articulación de las distintas organizaciones y niveles institucionales como la agenda territorial, han logrado ganar terreno al filtrar elementos de

lo local hacia lo federal y viceversa. Tal vez un asunto prioritario a considerar en este espacio de cooperación, es que si se pretende un replanteamiento de la EPJA privilegiando el desarrollo local, podría ganar mucho terreno si lograra incluir a los grupos de interés más allá de la coalición y del sector educación, como son trabajo, salud y desarrollo sustentable, y con ello ir terminando con la insularidad del campo.

8. Ante el centralismo del INEA, el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) buscó romper esa uniformidad y adaptarse a las necesidades e intereses de la población por atender. Si bien es un valioso modelo que ofrece mayores opciones de continuidad de las que ofrecen los programas en Brasil, no ha logrado la permanencia de los educandos en los cursos que ofrece. Las principales razones, de acuerdo a los resultados de la investigación, corroboran observaciones hechas previamente por otras investigaciones (Campero 2004; Hernández, 2008 y Schmelkes, 2008,) y se refieren a que los contenidos no han logrado recuperar la experiencia de los adultos, ya que se limitan a un cúmulo de conocimientos que siguen siendo poco relevantes. Además, los facilitadores, el último eslabón en el proceso de implementación, donde se entrega el servicio, no cuentan con la formación necesaria, ni con una situación laboral estable y una justa remuneración. Por último, el modelo promueve el aprendizaje a través del autodidactismo con una población que exige, al menos en un inicio, una intensa interacción entre el educador y el educando.

A través del MEVyT se logró plasmar la experiencia mexicana de los actores del subsistema. Lo que no ha sucedido a más de 10 años de su elaboración, es la posibilidad de evaluar, a partir de foros de la red y de análisis técnicos, si los cambios propuestos efectivamente han ocurrido y qué impacto han tenido.

En el caso de Brasil, el Programa Brasil Alfabetizado (PBA), inició como una iniciativa de arriba hacia abajo que hoy contrasta con la forma en la que se han elaborado programas como ProJovem, que surgió como resultado de la demanda de los movimientos juveniles y organizaciones de la sociedad civil, así como de las iniciativas de la legislatura y del gobierno federal, creando estructuras para apoyar su implementación. Los desafíos del PBA son posiblemente mayores a los del MEVyT, sin embargo, ha logrado transitar de una propuesta de erradicación del analfabetismo hacia una propuesta de política articuladora del derecho al aprendizaje de las personas a lo largo de la vida. Este tránsito muestra cómo el aprendizaje de política de la coalición ha logrado modificar las políticas de EPJA a partir de sus creencias centrales. (Sabatier, 1988).

¿Qué características en la red podrían propiciar mayores probabilidades de una implementación efectiva de la política de EPJA y sus respectivos programas?

Aunque el enfoque del MCP no adopta una posición normativa, esta pregunta tiene fundamento en lo que Sabatier y Weible (2007) reconocen como la lógica de las consecuencias que la investigación ha analizado durante un periodo de diez años.

9. Si bien en ninguno de los dos países se tiene hoy la eficiencia cualitativa o cuantitativa deseada en términos de participación, la investigación muestra que México, a pesar de tener una política centralizada y menos plural que Brasil, con una activa red de

actores, es más eficiente en términos de tasas de participación. Pareciera, por tanto, que no hay una relación entre redes y eficiencia en el caso de la política de EPJA.

Sin embargo, lo que la investigación mostró es que el proceso de descentralización en Brasil, a pesar de su legitimidad, pudo haber aumentado las disparidades (Prud'homme 1995), pues los costos de aprendizaje y de ajuste podrían haberlo hecho más ineficiente, al menos en un principio.

Partiendo de que se pudo demostrar que los subsistemas no permanecen estáticos en el continuo histórico, en Brasil este movimiento generó una redistribución de los recursos financieros al ingresar la EPJA al FUNDEB y con ello hacer una importante apuesta hacia el futuro. A pesar de que hoy la EPJA en Brasil no cuenta con los resultados esperados en cuanto a tasas de participación, este cambio sustancial de organización muy posiblemente gozará, en el mediano o largo plazo, de muchos más elementos para que la red se consolide y sea capaz de impulsar mejores políticas. Si bien no se puede hablar de un cambio en el dominio de las coaliciones, como mencionan Sabatier y Weible (2007:199), sí en cambio se puede decir que se trata de un subsistema en el que, a partir de los recursos de autoridad legal y financieros, se ha logrado definir una coalición dominante (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

En México, los costos de pluralidad y colaboración se ahorran por el centralismo de las políticas, de lo que resulta un mayor control del proceso. Sin embargo, para lograr mayores tasas de participación o mejores niveles de financiamiento a través del tiempo, será necesario crear un diseño institucional de política más abierto, plural, descentralizado y eficiente.

Algunos pendientes

Como resultado de la investigación surgieron algunos temas afines a la perspectiva de las políticas públicas, tanto desde el ámbito teórico (Sabatier), como desde el ámbito del diseño institucional de EPJA como derecho a la educación. Se enumeran a continuación:

√Ahondar en la descentralización y la transferencia de recursos hacia lo local es una tarea pendiente que permitirá dilucidar cómo una política es incorporada por los distintos niveles de gobierno y los distintos actores interesados.

√Profundizar en los mecanismos idóneos para analizar la red de actores y la manera como operan las creencias, los recursos y los intereses en la implementación de políticas en aquellos subsistemas donde la democracia es frágil, y donde los recursos y el poder están concentrados entre pocos actores. Esto ayudará a demostrar que los enfoques de redes son útiles aún en contextos verticales y autoritarios, y con ello, enriquecer la teoría de políticas.

√Profundizar en el argumento de que ver a la EPJA dentro del derecho a la educación impulsa una mayor exigencia social que puede elevar la efectividad de la política. Se requiere de mayor análisis de política para entender si se requiere algo más que la creencia para que el derecho se haga realidad.

Referencias bibliográficas

- Abramovay, M. & Ribero, E. (2006). *Actividades avaliação diagnóstica da EJA, programas Brasil Alfabetizado y Fazendo Escola*. Río de Janeiro. (Mimeo).
- Abrucio, F.L. (2005). Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41-67.
- Aguayo Quezada, S. (2007). *Almanaque Mexicano 2007*, México: Santillana.
- Aguayo Quezada, S. (2008). *Almanaque Mexicano 2008*, México: Santillana.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Ahumada Lobo y Asociados (2008). Informe final del diseño y desarrollo para 2008 del Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Beneficios del MEVYT y Evaluación del perfil, reclutamiento, capacitación y remuneración de los asesores que aplican el MEVYT. México: Ala.
- Alvarez-Gayou, J.L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Anderson, J.E. (1975). *Public Policy-making*. Nueva York: Holt.
- Archer, D., Fry, Lucía (2005). *Corregir los errores: puntos de referencia internacionales sobre la alfabetización de adultos*. Resumen ejecutivo. London: ActionAid International, Global Campaign for Education.
- Aristegui, Carmen (2011, octubre 09). Brasil, Ortiz Mena y pobreza. *El Norte*, p. 6.
- Arnove, R. & Torres, C.A. (2003). *Comparative Education: The dialectic of the global and the local*. USA: Rowman & Little field Publishers.
- Arroyo, M.G. (2005). *Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública*. En: Soares, L.J.G.; Giovanetti, M^a & Gomez, N.L. Diálogos na Educação de Jovens e Adultos. Autêntica: Belo Horizonte, pp. 19-50.
- Banco Mundial (2012). Data and Research. *Inflation, GDP deflator (annual %)*. Recuperado: 05/07/12. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG>

- Barros, F.A. (1995). *Movimento de Educação de Base (MEB) em Sergipe: 1961/1964 - uma reconstituição histórica*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba, Brasil.
- Barros, R. (2000). Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. En: Ricardo Henriquez (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA. 15(42), 124-142.
- Beisiegel, C. (1999). *Questões da atualidade na educação popular: ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados*. São Paulo: FEUSP.
- Belanger, P. & Federigi, P. (2004). *Análisis transnacional de las políticas de la educación y de la formación de adultos*. Buenos Aires: UBA.
- Belanger, P. (2010). From Rethoric to Action. P.80. *Confintea VI Final Report. Living and learning for a viable future: The power of adult learning. Belém do Pará*. Recuperado: 07/07/11. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187790e.pdf>.
- Bengtsson, J. (2009). *National Strategies for Implementing Life Long Learning (LLL): An international perspective*. Australia: Pascal.
- Bracho, T. & Mendieta, G. (2004). *Evaluación del programa Cero Rezago*. México: CIDE.
- Brandão, C. (2002). *A Educação Popular na Escola Cidadã*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
- Bryman, A. (1994). The Mead/ Freeman Controversy: Some implications for qualitative reserachers. En: Burgess R.G. (ed.), *Studies in Qualitative Methodology*, 4, 1-70. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods* (3rd ed.), New York: Oxford University Press.
- Bulcourn, P.A., Cardozo, N.D. (2008). Política comparada ¿Por qué comparar políticas públicas? Documento de Trabajo # 3. Recuperado: 05/05/12. <http://www.politicacomparada.com.ar/>
- Cabello Martínez, M.J. (2006). *Educación de jóvenes y adultos en Iberoamérica*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia/Universidad Complutense de Madrid/RIEJA.
- Calderón López-Velarde, J.R. (1996). *Política y modelo de educación de adultos en Andalucía, España y Michoacán, México (1982-1994)*. España: Universidad de Sevilla.
- Cámara, G. (coord.) (2006). *Enseñar y aprender con interés*. México: Siglo XXI.

- Campero, C. (1996). En busca de nuevos caminos para viejos problemas de la educación básica de adultos. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 4(1), 87-104. Recuperado: 05/05/12.
http://atzimba.crefal.edu.mx/bibdigital/RIEDA/a1996_1/campero.pdf
- Campero, C. (2006). *Entretejiendo miradas. Sistematización de una experiencia de formación de educadores y educadoras de jóvenes y adultos*. Pátzcuaro, México: CREFAL/Universidad Pedagógica Nacional.
- Campero, C., Matus, H. & Maceira, L. (coord.) (2009). *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura, Red EPJA.
- Carbonell Alvares, S. (2008). *La estética en la educación de jóvenes y adultos*. Pátzcuaro, México: CREFAL.
- Carneiro, R. (2011). Discovering the Treasure of Learning. En: Yang J. & Valdés-Cotera, R. (eds.). *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning* (pp. 3-22). Hamburg: UIL.
- Caruso, A., Di Pierro, M.C., Ruiz, M. & Camilo, M. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe Regional*. Pátzcuaro, México: CREFAL/CEAAL.
- Castells, M. (2001). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*. Vol III. México: Siglo XXI.
- Castro, J.D. (2011). A Review of Mexico's Lifelong Learning Model. En: Yang, J. & Valdés-Cotera, R. (eds.). *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning* (pp. 145-153). Hamburg: UIL.
- Cawson, A. (1986). *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cebrián J.L. (2010, 9 de mayo). El carnaval y no la guerra. *El País*, p. 1.
- Cisco (2010). *The Learning Society*. San Jose, California: CISCO.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Conde Bonfil, C. (2000). *La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (2011a). Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, 2010. Estados Unidos

Mexicanos. Última vista: 07/07/12.

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (2011b).

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño. Última vista: 07/07/12.

http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3604.pdf?view=true

Creswell, J.W. (2005). *Educational Research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research* (2a ed.). Upper Saddle River, NJ, EEUU: Prentice-Hall.

Creswell, J.W. (2009). *Research Design: Qualitative, quantitative and mixed approaches* (3a. ed.). Thousand Oaks, CA, EEUU: Sage.

Danhke, G.L. (1989). Investigación y comunicación. En: Fernández-Collado, S., Danhke, G.L. (eds.). *La comunicación humana: ciencia social*. (pp 385-454). México: McGraw-Hill.

De la Peña, R. (2006). Rezago educativo de adultos, un asunto de dinero. En: Cherem S. *Examen final. La educación en México (2000-2006)* (pp. 177-183). México: DGE/Equilibrista.

Delors, J. et al. (1996). *Learning: The treasure within*. Paris: UNESCO.

Di Pierro, M.C. (2000). *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*. Dissertação de doctorado. São Paulo, Brasil: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).

Di Pierro, M.C. & Graciano M. (2003). *A educação de jovens e adultos no Brasil*. Informe apresentado à Oficina Regional da UNESCO para América Latina y Caribe. São Paulo, Brasil: Ação Educativa. Recuperado: 05/05/12.
<http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/relorealc.pdf>

Di Pierro, M.C. (2004). Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil. *Alfabetização & Cidadania*, 17, 11-23.

Di Pierro, M.C. (2008). Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica y el Caribe. En: Caruso et al., *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe Regional*, (pp.109-128). Pátzcuaro, México: CREFAL/CEAAL.

Di Pierro, M.C. (2010). A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. En: *Revista Educação e Sociedade*, 31(112), 939-959. Recuperado: 28/07/11. www.cedes.unicamp.br

- Di Pierro, M.C. & Rezende J.M. (2012). *Analysis of the Decentralization and Public Financing to Youth and Adults Literacy and Basic Education in Brazil*, Brazil: University of São Paulo.
- Elmore, R. (1980). Backward Mapping: Implementation research and policy decision. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- El Mundo* (2012, febrero 03). Renuncia otro ministro de Brasil por corrupción.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2008). Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo del INEA. México: FLACSO.
- Faure, E. *et al.* (1972). *Learning to Be*. Paris: UNESCO.
- Fierro C., Tapia, G. & Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. México: OCDE. Disponible en: www.oecd.org/edu/calidadeducativa. Última vista: 07/07/12.
- Flores-Crespo, P. (2004). Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas. *Perfiles Educativos*, 26(105-106), 73-101.
- Flores-Crespo, P. & Mendoza, D.C. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: Gernika/UIA.
- Freire, Paulo in *Fòrum de Participação Popular nas Administrações Municipais* (1995). *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. s/l.
- Gadotti, M. (2008). *MOVA por um Brasil Alfabetizado*, São Paulo: Instituto Paulo Freire.
- Grau, M., Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Haddad, S. (1988). Um início de conversa sobre a nova lei de educação. *Em Aberto*, 7(38), 21-28.
- Haddad, S. (2007). Por uma nova cultura de educação de jovens e adultos: um balanço de experiências de poder local. *En: Novos caminhos em educação de jovens e adultos: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras* (pp. 7-25). São Paulo: Global/Ação Educativa.
- Haddad, S. (2008). Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Brasil (pp. 138-278). En: Caruso, A., Di Pierro, M.C., Ruiz, M. & Camilo, M. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe regional*, (pp. 138-276). Pátzcuaro, México: CREFAL/CEAAL.

- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. En: King, A. (ed.). *The New American Political System*, (pp. 108-117). Washington DC: American Enterprise Institute.
- Henriques, R. & Ireland, T. (2005). A política de educação de jovens e adultos do governo Lula. En: *Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos* (pp. 347-357). Brasília: UNESCO-MEC/RAAAB.
- Hernández Flores, G. (2007). *Políticas educativas para la población en estado de pobreza*. Pátzcuaro, México: CREFAL.
- Hernández Flores, G. (2008). Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México. En Caruso, A., Di Pierro, M.C., Ruiz, M. & Camilo, M. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe, Informe regional* (pp. 138-208). Pátzcuaro, México: CREFAL/CEAAL.
- Hernández-Samperi, R., Fernández-Collado, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (4ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Hill, M. & Hupe P. (2006). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hjern, B. & Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, (10), 105-115.
- Ibarra Rosales (2009). El presupuesto federal de la educación para personas jóvenes y adultas. En: Campero, C., Matus, H. & Maceira, L. (coord.) (2009). *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México* (pp.111-120). México: Cámara de Diputados LX Legislatura/Red EPJA.
- Instituto Nacional para la Educación de Adultos (1981), *Decreto de creación del INEA, 1981*. Última visita: 07/06/11.
http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/D01.pdf
- Instituto Nacional para la Educación de Adultos (1995). *Necesidades educativas básicas de los adultos. Encuentro de especialistas*. México: INEA.
- Instituto Nacional para la Educación de Adultos (2005). Evaluación del impacto de la atención educativa en plazas comunitarias 2005. Última vista: 07/07/12.
http://www.inea.gob.mx/images/documentos/evaluaciones_inea/externas/Evaluacion_atencion_plazas_comunitarias2005.pdf
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2008). Reportes nacionales presentados para la preparación de Reporte Mundial de Aprendizaje y Educación de Adultos (GRALE 2009). Hamburgo: UIL. Recuperado: 22/07/11.
<http://www.unesco.org/es/confinteavi/national-reports/>

- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2009). *Reporte mundial de aprendizaje y educación de adultos*. Hamburgo: UIL. Recuperado: 22/07/11. <http://uil.unesco.org/home/>
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2010). *CONFINTEA VI Final Report. Living and learning for a viable future: The power of adult learning*. Belém do Pará. Recuperado: 22/07/11. <http://uil.unesco.org/home/>
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2011). *2011-2012 Action Plan*. Hamburgo: UIL. Recuperado: 22/07/11. <http://uil.unesco.org/home/>
- Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (2012). Reportes nacionales de progreso presentados para la preparación del Reporte Mundial de Aprendizaje y Educación de Adultos (GRALE 2012). Hamburgo: UIL. Recuperado: 22/07/11. <http://uil.unesco.org/es/portal/areas-de-negocio/aprendizaje-y-educacion-de-adultos/portal-de-confintea/news-target/national-progress-reports-for-grale-2012/af44e96bc9ca05553529f73098b1348b/>
- Ireland, T. (2007). *Brazil Non-Formal Education*. Brasilia: Country Profile (Commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2008).
- Ireland, T. (2008). Literacy in Brazil: From rights to reality. *International Review of Education*. 54(5-6), 713-732.
- Ireland, T. (2011). Revisiting CONFINTEA: Sixty years of advocacy for adult education. *Lifelong Learning in Europe* 16(4), 232-238.
- Jenkins-Smith, H.C. (1982). Professional Roles for Policy Analysts: A critical analysis. *Journal of Policy Analysis and Management* 2, 88-100.
- Jones, Ch. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy* (3ª ed.). Monterey, Ca.: Brooks/Cole.
- Kalman, J. (2004). *Saber lo que es la letra: una experiencia de lectoescritura con mujeres de Mixquic*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Latapí, P. (1984). *Tendencias de la educación de adultos en América Latina: una tipología orientada a su evaluación cualitativa*. Pátzcuaro, México: CREFAL (Cuadernos del CREFAL, 17).
- Latapí, P. (1987). Una aproximación teórica para el análisis de las políticas de educación de Adultos. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, (1-2), 11-45.
- Lemos, C. (2008). *Entre discursos, sentidos, prácticas e identidades leitoras de alfabetizadores de jovens e adultos*. Pátzcuaro, México: CREFAL.
- Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB 9394) (1996)

Última vista: 22/07/11.

http://uil.unesco.org/home/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

Ley General de Educación (1993). Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Última vista: 07 de julio de 2012.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>

Liphart, A. (1998). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

Lupton, D. (1996). *Food, the Body and the Self*. London: Sage.

Martínez, N. (2011, 02 de enero). Crece el rezago educativo: SEP. *El Universal*, p. 3.

Martínez R. & Fernández, A. (2010). *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*. Santiago de Chile: OREALC-CEPAL.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.

Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, 16 (2), 281-318.

Martinón, R. (2011). *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Mauch, W. (ed.) (2005). *Monitoring and Evaluation of Adult Learning*. Report on the Workshop Held at the CONFINTEA V Mid-term Review Conference. Hamburg: UIE. Recuperado: 22/07/11.

<http://uil.unesco.org/home/>. <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/adadmonitoring.pdf>

Messina, G. (2005). *Formación y políticas de la memoria: educadores de adultos*. Pátzcuaro, México: CREFAL/UNESCO.

Messina, G. (2008). Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa Municipal. En: Didrikson, A. & M. Ulloa (coords.). *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*. México: Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal.

Mexicanos Primero (2011). *Metas. Estado de la educación en México 2011*. México: Autor.

Moreno, K. (2005). Departamento de Difusión del INEA, en entrevista, UAQ (2006), p. 149.

Muñoz, C. (2009). Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de

- México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 10-27. Recuperado el 07 de julio de 2011.
<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art1.pdf>.
- Muñoz, V. (2012). *El derecho a la educación: una mirada comparativa*. Santiago: OREALC.
- Núñez, M. (2006). *El rezago educativo y la educación de adultos brindada en México a través del INEA: análisis y propuesta de rediseño institucional para un problema educativo*. Pátzcuaro, México: CREFAL.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2001). Comunicado 66 sobre sistema e instituciones. Última vista: 22/07/11.
http://uil.unesco.org/home/http://www.observatorio.org/comunicados/comun066_2.html
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- Oficina de la UNESCO en Brasil (2008). *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília: UBO-UNESCO.
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (2005). *La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un estado del arte*. Informe regional de América Latina y el Caribe para la Conferencia de Seguimiento a CONFINTEA V, Bangkok, septiembre 2003. Santiago de Chile.
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (2010). *Educación, juventud y desarrollo. Acciones de la UNESCO en América Latina y el Caribe*. Documento preparado para la Conferencia Mundial de la Juventud, México: Santiago de Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2004). *Thematic Review on Adult Learning*. México: Country Note.
- Ornelas, C. (1998). La descentralización de los servicios de educación y salud en México. En: Di Gropello E. & Cominetti R. *La descentralización de la educación y la salud en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Oszlack, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1).
- O'Toole Jr. (2003). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo. En: Aguilar, L.F. (ed.). *La implementación de las políticas* (3ª ed.). México: Porrúa.

- Ouane, A. (2011). Evolution of and Perspectives on Lifelong Learning. En Yang, J. & Valdés-Cotera, R. (eds.) (2011). *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning* (pp. 24-39). Hamburg: UIL.
- Paiva, J. (2006). Tramando concepções e sentidos para redizer o direito à educação de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, 11(33), 519-539.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO/Miño y Dávila.
- Peterson, J. (2003). Policy Networks. *Political Science Series* 89.s/n.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995). Última vista: 07 de julio de 2012. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1983). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 (2007). Última vista: 07 de julio de 2012. <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/marco/PSE2007-2012.pdf>
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Resultados de la prueba PISA de la OCDE (2011, enero). *Este País*, pp. 61-64.
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. Universidad de La Sabana; *Dikaion*, 21(16), 135-136.
- Ribeiro, E., Brenner, A.K., & Farah M.N.(2011). Contribuições do Brasil no âmbito da iniciativa de alfabetização para o empoderamento. Brasil: UBO-UNESCO.
- Riva, R. (2010, 3 de marzo). Es cierto, estamos jodidos. *El País. Tribuna*.
- Rivero, J. (1993). *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y la modernización*. Madrid, España. Editorial Popular.
- Rhodes, R.A.W. (1990). Policy Networks: A British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(2), 293-317.
- Ruiz, M. (2005). *Imbricación de lo político y lo pedagógico en los procesos de educación de adultos*. Pátzcuaro, México: CREFAL/Universidad Pedagógica Nacional.
- Sabatier, P.A. & Mazmanian, D.A. (1981). La implementación de la política pública: un marco de análisis. Traducción de Gloria Elena Bernal. En Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas*, Estudio introductorio y edición. México: Porrúa.

- Sabatier, P.A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 649-692.
- Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An assessment. En: Sabatier, P.A. (ed.) (1999). *Theories of Policy Process* (pp.117-168). Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, P.A. (ed.) (1999). *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, P.A. & Weible, Ch. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications. En: Sabatier, Paul A. (ed.) (2007). *Theories of the Policy Process* (pp.189-220). Boulder, CO: Westview Press.
- Salazar, H. (2006). Los grandes pendientes de la educación de adultos. En Cherem, S. *Examen final. La educación en México (2000-2006)* (pp. 185-189). México: DGE/Equilibrista.
- Schmelkes, S. & Street, S. (1991). Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores y los adultos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 21 (4), 37-73.
- Schmelkes, S. & Kalman, J. (1996). *La educación de adultos: estado del Arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*. México: INEA.
- Schmelkes, S. (2008). *La educación de adultos y las cuestiones sociales. Antología*. Pátzcuaro, México: CREFAL (Colección Paideia Latinoamericana, 2).
- Schmelkes, S. (2010). La educación básica de adultos. En: Arnaut A. & Giorguli S. (coord.). *Los grandes problemas de México. Educación*. 7 (pp. 577-598). México: El Colegio de México.
- Singh, M. & Castro L.M. (eds.) (2007). *Alfabetización, conocimiento y desarrollo. Diálogo Sur-Sur sobre políticas públicas en materia de educación de calidad para jóvenes y adultos*. México: INEA/UNESCO-UIL.
- Soares, L. (2006). O Educador de Jovens e adultos em Formação. *Educação de Pessoas Jovens e Adultas* (18), 1-20.
- Tello, C. & Hernández D. (2010). Sobre la reforma tributaria en México. *Economía UNAM* 7 (21), 37-56.

- Tomasevsky, K. (2006). The State of the Right to Education Worldwide: Free or fee - 2006 Global Report. *Journal of Education Planning and Administration* 21 (4), 373-396.
- Torres, C.A. & Shugurensky, D. (1993). *Una economía política de la educación de adultos desde una perspectiva comparativa: Canadá, México y Tanzania*. EEUU: Universidad de California.
- Torres, C.A. (1995). *La política de la educación no formal en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Torres, R.M. (1989). Luego de la alfabetización, ¿la postalfabetización? Problemas conceptuales y operativos. *Pedagogía UPN*, 6 (20), 30-38.
- Torres, R.M. (2000). *One Decade of Education for All: The challenge ahead*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Torres, R.M. (2003). *Lifelong Learning: A new momentum and a new opportunity for Adult Basic Learning and Education (ABLE) in the South*. A study commissioned by the Swedish International Development Agency. Stockholm: Sida; Bonn: IIZ-DVV.
- Torres, R.M. (2006). El derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. Ponencia presentada en el Simposio Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos, organizado por la Diputación de Barcelona, Barcelona, 9-11 octubre 2006. Última vista: 22/07/11.
http://www.oei.es/inicial/articulos/derecho_educacion.pdf
- Torres, R.M. (2008). Literacy and Access to the Written Culture by Youth and Adults Excluded from the School System. A cross-country field study in nine countries in Latin America and the Caribbean. En: Torres, R.M., Omolewa, M., Ouane, A. (guest eds.). *International Review of Education*. 54 (5-6), 539-563.
- Torres, R.M. (2009). *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Hamburgo: UNESCO-UIL.
- UNESCO (1997). Standard Classification of Education (ISCED 1997). Última vista: 22/07/11.
http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm
- UNESCO (2000). *Final Report. World Education Forum* (Dakar, 26-28 April 2000). Paris: UNESCO.
- Van Meter, D. & Van Horn, C.E. (1975). The Policy Implementation Process. A conceptual Framework. *Administration & Society*. 6(4), 445-448.

- Vázquez, J. (1994). *Introducción en historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. De Juárez al cardenismo*, tomo 2. México: SEP/INEA/Seminario de Historia de la Educación/El Colegio de México.
- Yang J. y Valdés-Cotera, R. (eds.) (2011). *Conceptual Evolution and Policy Developments in Lifelong Learning*. Hamburg: UIL.
- Zafonte, M. y Sabatier, P.A. (1998). Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics* 10 (4), 473-505.
- Zurbriggen C. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado el 07 de julio de 2012. http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105

Anexo 1

Tablas

1.1	Cifras en millones y en porcentaje de los demandantes potenciales de EPJA en ambos países
1.2	El camino hacia el aprendizaje
2.1	Participantes de la entrevista piloto
2.2	Brasil: informantes
2.3	México: informantes
4.1	Niveles educativos en ambos sistemas
4.2	Plazas laborales del INEA
4.3	Comparativo de las estructuras de operación
4.4	Comparativo entre los principales programas de gobierno
4.5	Distribución de docentes por nivel (Brasil)
4.6	Comparativo de los facilitadores/docentes en Brasil y México
4.7	Niveles de ingreso de la población relacionados con los niveles de analfabetismo
4.8	Participación y certificación en los programas de EPJA por nivel en México
4.9	Participación y certificación en alfabetización en México
4.10	Estimaciones de la población de 15 años y más, en rezago escolar
4.11	Nueva distribución de la población potencial a atender (México)
4.12	Presupuesto del INEA en relación con el sector educación en pesos

mexicanos

- 4.13 Presupuesto de Brasil en EPJA en relación con la educación fundamental
- 5.1 Brasil: Posible coalición
- 5.2 México: Posible coalición
- 5.3 Los actores en ambos países

Gráficas

- 1.1 Tasas de analfabetismo. Brasil y México 2001-2010
- 4.1 Crecimiento del PIB en Brasil y México (1996-2010)
- 4.2 Número de personas que participan en los programas de EPJA en Brasil
- 4.3 Número de personas que participan y que certifican en EPJA
- 4.4 Participación en programas de EPJA. Comparativo Brasil-México
- 4.5 Presupuesto anual EPJA en millones de dólares estadounidenses (2001-2010)
- 4.6 Presupuesto por persona atendida en dólares estadounidenses (2001-2010)

Cuadros

- 1.1 Principales iniciativas internacionales vinculadas a la EPJA
- 1.2 Un nuevo camino en la organización de la educación
- 3.1 Hipótesis del Marco de Coaliciones Promotoras

Figuras

- 3.1 El Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP)

Siglas

- CEAAL Consejo de Educación de Adultos de América Latina

CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNEJA	Comisión Nacional de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos
COMIE	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
CONFINTEA	Conferencia Internacional de Educación de Adultos
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
DPEJA	Dirección de Políticas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas
EDHUCA	Educación y Capacitación en Derechos Humanos A.C.
ENEJAS	Encuentros Nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos
EPJA	Educación de Personas Jóvenes y Adultas
EPT	Educación Para Todos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio
GMR	Global Monitoring Report
GRALE	Global Report on Adult Learning and Education
IDE	Índice de Desarrollo de la Educación para Todos
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
LDB	Ley de Directrices y bases de la Educación
LGE	Ley General de Educación
LIFE	Literacy Initiative for Empowerment
MAB	Marco de Acción de Belém
MCP	Marco de Coaliciones Promotoras
MEC	Ministerio de Educación y Cultura

MEVyT	Modelo Educación para la Vida y el Trabajo
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura
ONG	Organización no Gubernamental
PISA	Programme for International Student Assessment
PNE	Programa Nacional de Educación
PROERA	Programa Nacional de Educación de la Reforma Agraria
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSE	Programa Sectorial de Educación
REDUC	Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación
RIE	Revista Iberoamericana de Educación
RIEDA	Revista Interamericana de Educación de Adultos
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
UIL	UNESCO Institute for Lifelong Learning
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura